



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo



EN BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL:

EL GASTO Y LA DEUDA PÚBLICA EN EL SALVADOR

Esta publicación fue producida por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) para revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue elaborada por Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, analistas de FUNDE.

CRÉDITOS

350.7

F954e Fuentes Menjívar, Nelson Eduardo, 1978-

sv En búsqueda de la sostenibilidad fiscal : el gasto y la deuda pública en El Salvador / Nelson Eduardo Fuentes Menjívar, Rommel Reynaldo Rodríguez Trejo. -- 1a. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2009

78 p. ; 28 cm.

ISBN 978-99923-916-3-1

I. Política fiscal-El Salvador. 2. Gasto público. 3. Deuda pública. 4. Sostenibilidad fiscal. I Rodríguez Trejo, Rommel Reynaldo, coaut. II. Título.

BINA/jmn

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
FUNDE

Una publicación del Área Macroeconomía y Desarrollo.

Primera Edición, 250 ejemplares

Julio de 2009

ISBN 978-99923-916-3-1

Coordinación y Edición:
Roberto Rubio-Fabián
Nelson Fuentes Menjívar
Rommel Rodríguez Trejo

Diseño, diagramación e impresión:
Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.
cymrosal@yahoo.com

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

La Autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe solicitarse siempre y cuando se cite a FUNDE.

EN BÚSQUEDA DE LA SOSTENIBILIDAD FISCAL:

EL GASTO Y LA DEUDA PÚBLICA EN EL SALVADOR

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este estudio son responsabilidad de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

ÍNDICE

ÍNDICE	5
INTRODUCCIÓN	9
 PRIMERA PARTE	
EL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR	
CAPÍTULO I	
1. ASPECTOS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO	12
1.1. El tamaño del gobierno de El Salvador	12
1.2. El gasto público en El Salvador 1990-2008	13
1.3. Las implicaciones del gasto público sobre la economía real	15
 CAPÍTULO II	
2. COMPOSICIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EL SALVADOR	18
2.1. Consideraciones teóricas sobre la clasificación económica del gasto público	18
2.2. Composición económica del gasto público de El Salvador: 1990-2008	18
2.3. Gastos de funcionamiento del Estado	21
2.4. Subsidios y transferencias	21
2.5. Intereses de la deuda	22
2.6. Inversión	23
 CAPÍTULO III	
3. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ÁREAS DE GESTIÓN	25
3.1. Composición del gasto público por áreas de gestión en El Salvador	25
3.2. Gasto en desarrollo social	27
3.3. Gasto en apoyo al desarrollo económico	28
3.4. Gasto en administración de justicia y seguridad ciudadana	29
3.5. Otros destinos del gasto	29
 CAPÍTULO IV	
4. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO	31
4.1. Nivel de ejecución del gasto público	31
4.2. Evaluación del gasto en desarrollo social	32
4.3. Evaluación del gasto conjunto en desarrollo económico y social	33
4.4. Evaluación del gasto en educación	34
4.5. Evaluación del gasto en salud	34
4.6. Evaluación del gasto en seguridad pública	35
 SEGUNDA PARTE	
ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL SALVADOR	
CAPÍTULO I	
1. ANTECEDENTES DE LA DEUDA	38
1.1. Política Fiscal y Endeudamiento	38
1.2. Endeudamiento en América Latina	39

I.3. Evolución del Endeudamiento en El Salvador (1991-2008)	39
I.3.1. Etapa 1 (1991-1993)	40
I.3.2. Etapa 2 (1994-1998)	40
I.3.3. Etapa 3 (1999-2003)	41
I.3.4. Etapa 4 (2004-2008)	42

CAPÍTULO II

2. FACTORES DETERMINANTES DE LA DEUDA PÚBLICA: CASO DE EL SALVADOR

2.1. "Golden Rule"	44
2.2. Reconstrucción	45
2.3. Pensiones	48

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2009

3.1. Por acreedor	49
3.2. Por Deudor	50
3.3. Por vencimiento	50
3.4. Por tasas de interés	50
3.5. Otras consideraciones de la deuda en El Salvador	51

CAPÍTULO IV

4. SOSTENIBILIDAD FISCAL

4.1. Sostenibilidad financiera y social: nuevos escenarios	53
4.2. Escenarios Fiscales	53
4.2.1. Escenario 1. Escenario pasivo	54
4.2.2. Escenario 2. Escenario con compromisos sociales y financieros	54
4.2.3. Escenario 3. Escenario de compromisos sociales y financieros con esfuerzos tributarios	55
4.2.4. Escenario 4. En búsqueda de la Sostenibilidad Fiscal	55

TERCERA PARTE

PROPUESTAS PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL GASTO Y EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

I. Hacia una mejor gestión del gasto y el endeudamiento público.

I.1. Propuestas en la política del gasto público.

I.1.1. Rol del Estado	58
I.1.2. Gestión estratégica del gasto: gestión por resultados	59
I.1.3. Acceso a la información y evaluación del gasto público	60
I.1.4. Participación y contraloría ciudadana	62

I.2. Propuestas en la gestión de la deuda pública

I.2.1. Optimización de portafolio: criterios técnicos	63
I.2.2. Factor político	64
I.2.3. Vigilancia en la ejecución de la deuda	64
I.2.4. Plan estratégico de inversión-endeudamiento	64

BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXOS	67
Anexo 1. Correlación del gasto en desarrollo social <i>versus</i> IDH	68
Anexo 2. Correlación del gasto en desarrollo económico y social <i>versus</i> hogares en pobreza	68
Anexo 3. Correlación del gasto en educación básica <i>versus</i> escolaridad promedio	68
Anexo 4. Correlación del gasto en salud <i>versus</i> número de camas	69
Anexo 5. Correlación del gasto en seguridad <i>versus</i> tasa de homicidios	69
Anexo 6. Escenario 1	70
Anexo 7. Escenario 2	71
Anexo 8. Escenario 3	72
Anexo 9. Escenario 4	73
Anexo 10. Revisión de literatura relacionada al gasto y endeudamiento público	74

ÍNDICE DE CUADRO, GRÁFICOS Y RECUADROS

Recuadros

Recuadro 1: Reorientación de Fondos año 2009	45
Recuadro 2: Perspectiva de Standard & Poor's	51
Recuadro 3: Indicadores de resultados del gasto público	61

Cuadros

Cuadro 1: Gasto público 1990-2007	13
Cuadro 2: Crecimiento del gasto público por componentes	19
Cuadro 3: Algunos de los gastos en transferencias corrientes 2001-2008	22
Cuadro 4: Gasto público por áreas de gestión 2004-2008	25
Cuadro 5: Crecimiento del gasto por áreas de gestión 2005-2008	26
Cuadro 6: Composición del gasto en desarrollo social 2004-2008	27
Cuadro 7: Composición del gasto en apoyo al desarrollo económico 2004-2008	28
Cuadro 8: Composición del gasto en justicia y seguridad 2004-2008	29
Cuadro 9: Otros destinos del gasto 2004-2008	30
Cuadro 10: Nivel de ejecución del gasto público 2004-2008	31
Cuadro 11: Nivel de ejecución del gasto público en educación y salud 2003-2007	33
Cuadro 12: Ejecución del gasto en Gobernación, Seguridad Pública y tareas de seguridad	35
Cuadro 13: Deuda Pública SPNF 1991-1993	40
Cuadro 14: Deuda Pública SPNF 1994-1998	41
Cuadro 15: Deuda Pública SPNF 1999-2003	42
Cuadro 16: Sector Fiscal SPNF 2004-2008	42
Cuadro 17: Deuda Pública SPNF 2004-2008	43
Cuadro 18: SPNF varios años	45
Cuadro 19: Deuda Pública del SPNF por Acreedor	49
Cuadro 20: Deuda Pública del SPNF por Deudor	50
Cuadro 21: Vencimientos de Deuda Externa e Interna a Mediano y Largo Plazo	52
Cuadro 22: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015. Escenario 1: Pasivo	54
Cuadro 23: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015. Escenario 2: Cumplimiento de ODM	55
Cuadro 24: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015. Escenario 3: Con medidas Tributarias	55
Cuadro 25: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015. Escenario 4: Sostenibilidad Fiscal	56

Gráficos

Gráfico 1: Gasto público en El Salvador 1990-2008.....	14
Gráfico 2: Evolución del gasto público y del PIB.....	15
Gráfico 3: Composición económica del gasto público.....	19
Gráfico 4: Crecimiento anual del gasto público.....	20
Gráfico 5: Gasto público en consumo corriente 1990-2008.....	21
Gráfico 6: Gasto público en transferencias 1990-2008.....	22
Gráfico 7: Gasto público en pago de intereses 1990-2008.....	23
Gráfico 8: Deuda del SPNF 1990-2008.....	23
Gráfico 9: Gasto público en inversión bruta 1990-2008.....	23
Gráfico 10: Gasto en desarrollo social versus IDH.....	32
Gráfico 11: Gasto en desarrollo económico y social versus hogares en pobreza.....	33
Gráfico 12: Gasto en educación básica versus escolaridad promedio.....	34
Gráfico 13: Gasto en salud versus número de camas.....	34
Gráfico 14: Gasto en seguridad versus tasa de homicidios.....	35
Gráfico 15: Saldo de la Deuda Pública.....	39
Gráfico 16: Desempeño Económico 1991-1993.....	40
Gráfico 17: Desempeño Económico 1994-1998.....	41
Gráfico 18: Desempeño Económico 1999-2003.....	41
Gráfico 19: Desempeño Económico 2004-2008.....	43
Gráfico 20: Ratios de Ahorro y Deuda Pública Total SPNF.....	45
Gráfico 21: Deuda Pública SPNF. Periodos de Desastres (1991-2008).....	47
Gráfico 22: Déficit Fiscal 2001-2008.....	48
Gráfico 23: Deuda Pública del SPNF 2009 por Vencimientos.....	50
Gráfico 24: Deuda Pública del SPNF 2009 por tasas de interés.....	51

INTRODUCCIÓN

Actualmente, El Salvador se encuentra en búsqueda de la sostenibilidad fiscal. La crisis económica internacional y la contracción de la actividad económica, junto al deterioro progresivo de los indicadores fiscales muestran la dificultad de mantener unas finanzas públicas sanas, aspecto clave para atender con prontitud las demandas sociales de la población salvadoreña, especialmente la de los sectores más vulnerables.

La sostenibilidad fiscal no es un tema nuevo en el país. Desde hace un buen tiempo, diversos sectores e instituciones han destacado la importancia de llevar a cabo cambios en la Hacienda Pública para alcanzar la tan anhelada sanidad de las finanzas gubernamentales. No obstante, una realidad que no se había considerado anteriormente se impone a El Salvador: la fuerte recesión económica que se traduce en el deterioro de los ingresos fiscales, aspecto que genera de forma gradual un mayor déficit fiscal.

En este contexto, el logro de la sostenibilidad fiscal depende con mayor fuerza del uso eficiente y racional del gasto y de una mejor gestión de la deuda pública. Si la caída de los ingresos fiscales es cada vez mayor, el manejo adecuado del gasto y el endeudamiento público, componentes fundamentales en la política fiscal, son aspectos que el gobierno no debería soslayar.

En este estudio se analiza el gasto y la deuda pública, al tiempo que se proponen una serie de medidas que contribuyan alcanzar ese objetivo tan esperado de la sostenibilidad fiscal del país. Por el lado del gasto, se destaca que su ejecución no ha sido la más acertada para encarar los retos en materia económica y social que el país ha tenido en los últimos años. Si bien el gasto ha tenido impactos positivos en algunas ramas —como educación—, en otras no ha mostrado los resultados esperados —como en la seguridad pública—, e incluso hay rubros —como la salud— donde aún no se notan con suficiente claridad los beneficios.

Asimismo, por el lado de la deuda, se identifican aspectos que apuntan al rápido incremento del endeudamiento público en los próximos años. De acá se desprende que las finanzas públicas no serán sostenibles en el mediano y largo plazo, a menos que el gobierno implemente lo más pronto posible medidas orientadas a hacer un uso más eficiente de los recursos e impulse, además, un acuerdo fiscal.

A este respecto, para alcanzar la sostenibilidad fiscal es de suma importancia que el Estado genere las condiciones de diálogo que posibiliten consensos y acuerdos en torno a la necesidad de introducir cambios en la administración de las finanzas públicas. No obstante, si bien el acuerdo fiscal es un elemento clave, no es suficiente, ya que para alcanzar la sostenibilidad se requiere de una reactivación de la economía, aspecto que pasa sin lugar a dudas por facilitar las condiciones para echar a andar las ideas e iniciativa del sector privado. De acá se desprende, pues, que las condiciones económicas y el ambiente de negocios juegan un papel clave en el logro de la sostenibilidad fiscal.

Finalmente, agradecemos la confianza depositada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el invaluable apoyo concedido a lo largo de los últimos años por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en la búsqueda de la seguridad fiscal de El Salvador

Expresamos además nuestros agradecimientos a todas las instituciones públicas y privadas, como también a aquellas personas que tuvieron a bien participar y colaborar con sus aportes y comentarios críticos en el espacio de Diálogo sobre Política Fiscal: Ricardo Perdomo, Juan Héctor Vidal, Rolando Arturo Duarte, Armando Arias, Manuel Sevilla, José Antonio Basagoitia, Jania Ibarra, Francisco Sorto, Saúl Esaú Ponce, Francisco Lazo, René Eduardo Novelino y Eduardo Fernández.

Con este estudio esperamos contribuir a lograr la meta tan anhelada de la sostenibilidad fiscal en El Salvador.

PRIMERA PARTE

EL GASTO PÚBLICO DE EL SALVADOR

CAPÍTULO I

I. ASPECTOS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO.

En este apartado se realiza una comparación entre las dimensiones del gobierno de El Salvador; la dimensión promedio del gobierno latinoamericano y la correspondiente a algunos países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el fin de destacar la importancia que tiene el rol asignado al sector público en la economía. Seguidamente, se efectúa una revisión del gasto público de El Salvador en el periodo que se extiende de 1990 a 2008, para identificar algunos de los aspectos que determinan su comportamiento y evolución. En última instancia se abordan las diversas implicaciones que, en términos agregados, tiene el gasto público sobre la economía real.

I.1. El tamaño del gobierno de El Salvador.

La dimensión del gobierno ha sido objeto de investigación y debate entre economistas y otros científicos sociales. Por un lado, hay quienes mantienen que lo más adecuado para el buen funcionamiento de la economía es un sector público pequeño que se limite a proveer aquellos servicios que los agentes privados no tienen interés de prestar, como los servicios de la seguridad nacional y justicia. En esta línea de pensamiento se encuentra James Buchanan, para quien un bajo nivel de intervención gubernamental podría contribuir a una asignación eficiente de los recursos en la sociedad. Por otro lado, existe un grupo que considera no importarle el tamaño del Estado, sino más bien la composición del gasto público y, en última instancia, si las justificaciones —políticas, sociales y económico-técnicas— que lo explican son las adecuadas¹.

El debate en torno a la dimensión del sector público se ha visto fuertemente influenciado, aún entre economistas, por posturas ideológicas y consideraciones normativas que enriquecen considerablemente las discusiones en torno al tamaño y las funciones del gobierno en la sociedad (Rosen, 2008). Desde esta perspectiva, se debe destacar que el debate está lejos de finalizar y, en la actualidad, las posturas diversas influyen en la forma en que los gobiernos llevan a cabo las políticas públicas.

En el ámbito empírico, uno de los métodos más

¹ Bulacio, José Marcos. "La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina". Universidad Nacional de Tucumán. p. 1

utilizado para dimensionar el gobierno es el número de trabajadores que se encuentran en el sector público. No obstante, tal consideración podría ser engañosa, pues podría haber países con pocos empleados en el sector público, pero que toman decisiones de gran envergadura por su impacto en la economía. Para Tanzi (1995), una forma generalizada de establecer la dimensión del sector público es mediante el volumen de gasto público que se ejecuta durante un año o un período determinado. De hecho, en las comparaciones sobre el papel del gobierno entre países suele utilizarse con frecuencia el volumen de gasto público en relación al PIB.

Además, y desde una perspectiva más cercana a la Ciencia Política, el volumen y la composición del gasto público expresan de cierta manera las motivaciones ideológicas y las perspectivas político-electorales de un gobierno, mismas que son concretadas a través de las políticas y medidas de la administración pública, con el fin de incidir en la popularidad que tiene el gobierno entre los votantes (Frey, 1983). A manera de ejemplo, si la popularidad del gobierno se deteriora, el mismo temerá no ser reelecto, razón por la cual podría aumentar su popularidad mediante una política expansiva —aumento del gasto público— con miras a reducir el desempleo y dinamizar el crecimiento económico.

En base a la tesis de Tanzi, el Cuadro I muestra la dimensión del gobierno de El Salvador, comparado con el tamaño promedio del gobierno latinoamericano y el de una selección de países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De observar las cifras se desprenden al menos dos conclusiones: primeramente, para la mayoría de países el gasto público representa entre 40% y 60% del PIB, lo cual se interpreta como un sector público de grandes dimensiones. En segunda instancia, el peso del gasto público en el PIB es distinto entre países, lo que implica una diferencia del tamaño del sector público. Estas discrepancias en las dimensiones se relacionan con las funciones que llevan a cabo los gobiernos al interior de sus respectivos países.

Según el Cuadro I, de la selección de países que componen la OCDE, Suecia muestra el sector público con mayores dimensiones, a pesar de que, de 1990 a 2007, el gasto público cayó del 61.7% al 52.5% del PIB. Por su parte, Japón presenta un sector público más

Cuadro I: Gasto público 1990-2007
(Porcentaje del PIB)

País	1990	1995	2000	2005	2007
Alemania	n.d.	49.4%	45.7%	46.8%	43.8%
Austria	53.1%	57.1%	52.3%	49.8%	48.4%
Bélgica	53.4%	52.9%	49.3%	52.1%	48.4%
Canadá	49.4%	48.8%	41.4%	n.d.	n.d.
Dinamarca	57.2%	60.3%	54.8%	52.8%	51.0%
España	43.4%	45.0%	40.0%	38.4%	38.8%
Estados Unidos	37.9%	37.7%	34.9%	36.6%	37.3%
Finlandia	48.6%	59.6%	49.1%	50.3%	50.9%
Francia	50.7%	55.2%	52.6%	53.4%	52.4%
Grecia	50.2%	51.0%	52.1%	43.5%	43.7%
Irlanda	43.3%	41.5%	32.0%	33.7%	35.4%
Italia	54.3%	53.4%	46.9%	48.1%	47.9%
Japón	31.2%	35.5%	38.3%	38.5%	36.3%
Noruega	54.0%	51.5%	42.7%	42.1%	40.9%
Nueva Zelanda	53.5%	41.2%	35.0%	39.7%	n.d.
Luxemburgo	43.3%	45.0%	38.6%	41.6%	37.8%
Países Bajos	54.8%	51.4%	45.3%	44.8%	45.3%
Polonia	n.d.	52.7%	45.5%	43.3%	42.0%
Portugal	42.1%	45.0%	45.2%	47.6%	45.8%
Reino Unido	41.7%	44.2%	37.0%	44.2%	44.3%
Suecia	61.7%	67.6%	57.3%	55.2%	52.5%
Suiza	31.0%	35.4%	34.8%	n.d.	n.d.
OCDE	47.7%	49.2%	44.1%	45.0%	44.4%
América Latina	24.5%	26.3%	29.2%	28.2%	29.3%
El Salvador	15.9%	17.4%	18.8%	19.3%	19.1%

Fuente: BCR, Ministerio de Hacienda, Social Expenditure Database (SOCX 2004) 1980-2001, OECD Stat Extracs y Base de datos CEPAL (BADECON 2008)

n.d.: dato no disponibles

pequeño, aunque de 1990 a 2007 su gasto público creció en términos relativos, pues pasó de 31.2% al 36.3% del PIB. En 2007, Francia, Alemania, España y Estados Unidos —países representativos de la OCDE por su alto nivel de desarrollo económico y bienestar social— tuvieron un gasto público que representó el 52.4%, 43.8%, 38.8% y 37.3% del PIB, respectivamente. En ese mismo año, el tamaño promedio del gobierno para la OCDE fue de 44.4% en relación al PIB.

Si bien las cifras indican un sector público de grandes dimensiones, existen diferencias importantes en las funciones del gobierno en dichos países. Por ejemplo, la diferencia entre el tamaño del sector público de Suecia y Estados Unidos se debe, entre otras razones, a que en el país nórdico el Estado cubre la mayor parte de la asistencia sanitaria, mientras que en la nación norteamericana la sanidad se considera principalmente una responsabilidad individual, ya que la mayor parte del gasto en salud depende del sector privado (Rosen, 2008). En términos absolutos, el volumen de gasto en salud pública de Estados Unidos supera al de Suecia, pero en términos relativos —es decir, como proporción del PIB— el Estado sueco dedica más recursos para la atención en salud².

² OCDE. "How Does the United States Compare" en OECD Health Data

Como se expresó líneas atrás, la dimensión del sector público depende en buena medida de la concepción de Estado que tenga una determinada sociedad. Sobre la base de los datos del Cuadro I, se puede argüir que la mayoría de países de la OCDE tienen los elementos de un Estado asistencial que busca garantizar estándares mínimos de ingresos, salud, educación, vivienda —entre otros— a todo ciudadano como un derecho político y no como beneficencia³.

Además de ello, en materia económica, dichos Estados juegan un papel activo en la promoción del crecimiento económico y desarrollo social mediante políticas y medidas destinadas a mejorar la asignación de recursos, cuando se considera que el mercado no lo hace de forma óptima; asimismo, redistribuyen el ingreso cuando el mercado genera una distribución que la sociedad considera injusta; y persiguen la estabilización económica cuando se genera desempleo, inflación o desequilibrios externos, según las prioridades de cada gobierno.

Por su parte, la dimensión promedio del Estado latinoamericano varió de 1990 a 2007, de 24.5% a 29.3% en relación al PIB. A pesar del alza, el tamaño del sector público latinoamericano no supera al de los países que conforman la OCDE, aún cuando en éstos ha sucedido una reducción en la dimensión de su sector público.

Finalmente se muestra el gasto público como proporción del PIB correspondiente a El Salvador. De 1990 a 2007, el gasto público pasó del 15.7% a 18.2% del PIB. Las cifras indican que el país tiene un sector público de pequeñas dimensiones en comparación al promedio de la OCDE y de América Latina.

Ello explicaría, en parte, las diferencias en logros económicos y sociales que se tienen con respecto a los alcanzados por los países de la OCDE, ya que estos se caracterizan por tener el más alto nivel de desarrollo y bienestar social a nivel mundial.

1.2. El gasto público de El Salvador 1990-2008.

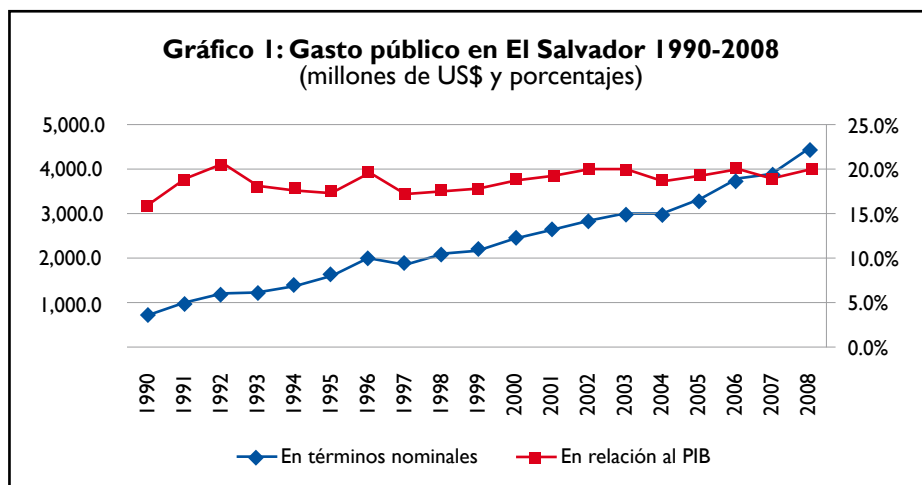
En esta sección se muestra la evolución del gasto público en el periodo que va de 1990 a 2008. El análisis busca identificar aquellos aspectos relevantes que son resultado de los movimientos del gasto público, expresados tanto en términos nominales como en relación al PIB.

2006, p. 1

³ Bobbio, Norberto et. al. *Diccionario de Política*, Vol. I, Siglo Veintiuno Editores, decimocuarta edición en español, 2005, p. 551

El Gráfico 1 muestra la evolución del gasto público en términos nominales: en el periodo que va de 1990 a 2008, el gasto público pasó de \$761.4 millones a \$4,416.4

gasto público alcanzó mayor peso fueron 1991 y 1992 con 18.9% y 20.6%, respectivamente; 1996 con 19.5%; y también 2001, 2002 y 2008 con 18.5%, 18.8% y 19.1% del PIB, respectivamente.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR

millones, al mismo tiempo que creció a una tasa anual promedio de 10.6%. Los mayores incrementos del gasto se registraron en los años 1991, 1992 y 1996, cuando la tasa de variación anual del gasto fue de 31.3%, 21.5% y 22.1%, respectivamente. También es importante destacar que en 1997 y 2004, el gasto público se redujo en 5.3% y 1.5%, respectivamente. Para 1997, la contracción del gasto obedeció, entre otras razones, a la desaceleración de la economía que provocó una caída en los flujos de los ingresos tributarios, lo que llevó al gobierno a efectuar un ajuste vía gasto. En 2004, el menor gasto se debió a que no hubo un alza en la inversión pública como la que se experimentó en el periodo 2001-2003, que se caracterizó por la reconstrucción después de los terremotos.

Otra forma de observar la evolución del gasto público es como proporción del PIB. La ratio gasto público/PIB indica que proporción del producto interno es gastada por el gobierno en consumo público, inversión pública y transferencias dirigidas al sector privado. En otras palabras, que parte del producto interno es utilizada en las funciones administrativas y políticas del Estado. Además, tal como se expresó en la sección anterior, la ratio gasto público/PIB también es un indicador comúnmente aceptado de las dimensiones del sector público.

El Gráfico 1 presenta que el gasto público en relación al PIB aumentó de 15.9% a 19.9% entre los años 1990 y 2008. Durante este periodo, los años en los que el

Según FUNDE (2008), en 1991, como parte del programa de desarrollo económico, la inversión pública creció en 79.5% y, en 1992, representó 6.2% del PIB. Además, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz —en enero de 1992—, el gasto creció debido a la formación de una nueva institucionalidad en el país: Policía Nacional Civil, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Banco de Tierras, junto al financiamiento de las

indemnizaciones a ser pagadas a los desmovilizados del ejército y la guerrilla.

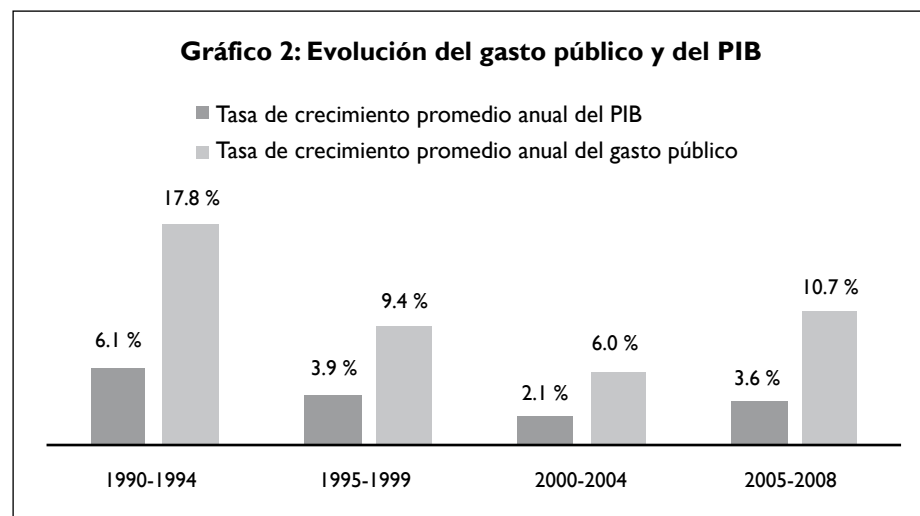
En 1996, y ante la ralentización del crecimiento económico, el gobierno no supo manejar adecuadamente su nivel de gasto, pues aumentó considerablemente en 22.1% con respecto al registrado en 1995, aspecto que derivó en un alza del déficit fiscal que alcanzó el 2.5% del PIB. En 2001 y 2002, el gasto creció principalmente por el aumento de la inversión pública para la reconstrucción posterior a los terremotos; en esos años la inversión pública arribó al 4.4% y 4.3% en relación al PIB, respectivamente.

Otro de los repuntes del gasto público se registró en 2008. En este año, el gobierno aumentó el gasto en transferencias corrientes para paliar los efectos del alza de los precios internacionales del petróleo sobre la capacidad adquisitiva de la población, mediante el subsidio al consumo del gas propano (\$136.8 millones) y al transporte público de pasajeros (\$44.8 millones), además de los subsidios al consumo de la energía eléctrica y agua potable. En suma, los gastos en concepto de transferencias corrientes rondaron \$884.2 millones que equivalen a 3.9% del PIB, incluyendo el gasto en pensiones como una obligación real del gobierno. El alza del gasto también estuvo influenciada por el costo del programa Alianza por la Familia, que se echó a andar a partir de enero de 2008 para atenuar el incremento del costo de la

vida en amplios sectores de la población salvadoreña⁴.

Al desglosar el crecimiento del PIB y el gasto público por

2005, la variación al alza del gasto público fue superior por el incremento en los gastos corrientes a razón de los subsidios y las pensiones, consideradas como una obligación real del gobierno de El Salvador.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR

periodos se observa que la tasa de crecimiento promedio del gasto ha sido superior a la correspondiente al PIB, pues la primera fue para el periodo de 1990-1994, de 17.8% y la segunda de 6.1%. En el periodo 1995-1999, la tasa de crecimiento promedio del gasto y del PIB fue de 9.4% y 3.9%, respectivamente. Durante estos años, el gasto público mantuvo un ritmo de crecimiento alto a pesar de que la economía salvadoreña entró en proceso de desaceleración desde 1996. (Véase Gráfico 2)

Entre 2000 y 2004, y de forma similar a los periodos anteriores, la tasa de crecimiento promedio del gasto público superó a la del PIB en cerca del 4.0%. En este periodo, los mayores aumentos sucedieron en 2001, 2002 y 2003, debido al alza en la inversión pública para la reconstrucción post-terremotos. En el periodo 2005-2008, esa dinámica se mantuvo, ya que la tasa de crecimiento promedio del PIB (3.6%) fue de nuevo menor que la correspondiente al gasto público (10.7%) en alrededor de 7 puntos porcentuales. Si bien en esta etapa la tasa de crecimiento del PIB aumentó debido a que la economía inició un proceso de expansión económica en

pública y ordenamiento jurídico asociado al cumplimiento del Estado de Derecho y la distribución clara de los derechos de propiedad, podría tener efectos positivos sobre la productividad del trabajo, capital y el ambiente de negocios en el mediano y largo plazo.

No obstante, en la práctica, para que el gasto público tenga un impacto positivo sobre el desempeño de la economía se debe tomar en cuenta no sólo su aumento, sino también su composición, financiamiento y el contexto económico cuando suceden los incrementos. Dicho de otra manera, no cualquier alza del gasto público se traduce en un mayor dinamismo de la economía. Además, los estímulos que provienen del alza en el gasto pueden tener efectos diferenciados en el corto —por el lado de la demanda agregada— y largo plazo —por el lado de la oferta agregada—. Así, el grado de impacto del gasto público sobre la economía real dependerá en buena medida de las condiciones económicas y fiscales bajo las cuales se impulse un aumento o disminución del mismo.

Según Hemming, Kell y Mahfouz (2002), sobre la base de una revisión de la teoría de la política fiscal y la observación empírica de medidas en países desarrollados y en vías de desarrollo, la política fiscal es más eficaz para estimular la demanda bajo las siguientes condiciones: a) existe un exceso de capacidad y un tipo de cambio fijo, b) la deuda pública es baja y el gobierno no sufre restricciones al financiamiento, c) la expansión del gasto público no desplaza con fuerza al gasto privado mediante

⁴ El 3 de diciembre de 2007, el presidente de la República, Elías Antonio Saca, dirigió un discurso a la población en cadena de radio y televisión para anunciar 19 medidas que su gobierno impulsaría el próximo año con el fin de mitigar el alto costo de la vida. Entre las medidas más relevantes figuraron el incremento a las deducciones de salud y educación en el impuesto sobre la renta; la eliminación de la matrícula, colegiatura mensual y gastos de graduación de los estudiantes de bachillerato —correspondientes a la educación pública—; y el congelamiento de las tarifas de la energía eléctrica hasta el cierre de su periodo presidencial, entre otros.

el efecto expulsión de la inversión privada y d) los hogares no son “ricardianos” en el sentido de que un alza del gasto público financiando mediante déficit se traduzca en un menor consumo, pues los hogares prevén un alza futura de los impuestos para financiarlo.

De igual forma, también tienen un efecto positivo sobre la economía las contracciones fiscales expansionistas, ya que el recorte de gasto improductivo genera un ahorro que se podrá canalizar a otros rubros —por ejemplo gasto de capital— y obtener un mayor impacto en el mediano y largo plazo en el crecimiento de la economía.

Desde la perspectiva keynesiana, el gasto público es un componente de la demanda agregada y también incide en la oferta agregada. Ahora bien, el alza del gasto público altera la composición de la demanda pero no necesariamente su nivel en la misma proporción, pues ello depende de cómo el alza del gasto público desplaza al gasto privado. Este puede ser un desplazamiento directo, si el gasto público “desaloja” un gasto privado similar —como el apareamiento de un hospital o escuela pública en detrimento de los mismos servicios en términos privados—; también podría suceder un desplazamiento financiero, que resulta cuando los recursos privados son utilizados por el Estado para financiar su gasto. El impacto del desplazamiento para analizar el efecto neto del incremento del gasto público sobre la demanda agregada es una cuestión clave que con frecuencia obvian los gobiernos (Hemming, 1991).

La composición del gasto del gobierno es clave para estimar el aumento que se dará en el nivel de gasto interno —en términos de consumo e inversión— y su impacto final en la demanda agregada. Con base a la clasificación económica del gasto, se espera que el gasto público de capital tenga mayor efecto en el largo plazo. No obstante, en el ámbito empírico, aún no está claro el vínculo entre el gasto público agregado y el crecimiento económico. Esta suposición cuenta con una enorme cantidad de investigaciones en países desarrollados y en vías de desarrollo que establecen que no existe una correlación fuerte entre gasto público y crecimiento económico (Agénor y Montiel, 1998).

En este sentido, las investigaciones sugieren que lo más probable es que sea la composición del gasto público la que influya más directamente sobre el crecimiento económico. El aumento de la inversión pública y un mayor

gasto en los servicios de educación y salud que estén orientados a incrementar el bienestar de la población podrían mejorar los niveles de productividad laboral. De igual forma, el mayor gasto en actividades administrativas y ordenamiento legal encaminadas a establecer un marco que garantice el Estado de Derecho y la justicia provoca efectos positivos sobre el proceso de desarrollo económico (Tanzi, 2000).

Para Hemming (1991), los estudios realizados hasta la fecha brindan mayor respaldo a la tesis de que el gasto de capital influye positivamente sobre el crecimiento económico. Pero además del gasto de capital, el gasto en servicios sociales, como educación y salud, también tienen un efecto positivo en el crecimiento aunque estos contengan un volumen de gasto corriente.

Hasta aquí hay dos elementos que es importante destacar: en el análisis de corto plazo, el impacto del gasto público sobre el dinamismo de la economía depende de una gama de factores, donde se deben tomar en cuenta las particularidades de cada país bajo un contexto económico concreto. Acá se verá si la expansión o contracción fiscal vía gasto público resulta adecuada para un alza de la demanda agregada que a la postre se traduzca en un aumento del producto.

En el análisis de largo plazo, más allá de suponer que el aumento del gasto público promueve el crecimiento económico —aspecto debatido actualmente en la literatura económica—, lo que parece más importante es su composición que el nivel de aumento del mismo —como en una política fiscal expansiva, por ejemplo—. Esto supone una discusión en torno a la asignación de recursos entre gasto corriente y gasto de capital, en espera de que este último tenga mayor impacto en el desempeño económico de largo plazo. No obstante, aún así, la clasificación económica del gasto no debería ser la orientada a determinar los efectos del largo plazo del mismo, pues la distinción entre gasto de capital y corriente podría ser engañosa, lo más importante sería saber distinguir entre gasto productivo e improductivo (Hemming, 1991).

En otra dirección, no debe soslayarse el hecho de que la política de gasto público tiene efectos sobre la estabilidad macroeconómica. El aumento excesivo del mismo podría derivar en fuertes presiones inflacionarias, como también

en desequilibrios externos a través de un déficit de cuenta corriente por un mayor gasto interno. A manera de ejemplo, un aumento del gasto público financiado con recursos provenientes del sector privado puede, a la postre, deteriorar más el ambiente económico, pues podría aumentar la tasa de interés y contraer con ello la inversión privada.

Además de los efectos perniciosos en el corto plazo por la reducción del crédito —si la demanda de crédito es altamente elástica a las tasas de interés—; también se podría esperar un efecto negativo de largo plazo si un país tiende a recurrir fuertemente al financiamiento interno para el aumento del gasto público.

Aunque parece de menor relevancia, también es importante considerar la credibilidad de la política de gasto público. Una política fiscal expansionista basada en un aumento del gasto público, especialmente cuando genera un déficit, podría incrementar la incertidumbre entre los agentes económicos, aspecto que llevaría a que los hogares y las empresas tomaran decisiones de ahorro e inversión más cautelosas. Esto es particularmente importante cuando se está cercano a una crisis fiscal o a una crisis de balanza de pagos generada por medidas del Estado (Hemming, Kell y Mafouz, 2002).

CAPÍTULO II

2. COMPOSICIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EL SALVADOR.

En este apartado se aborda la composición del gasto público desde la perspectiva de la clasificación económica. Para ello, se exponen una serie de consideraciones teóricas sobre el gasto corriente y de capital.

Posteriormente, se explica la evolución del gasto público en El Salvador, haciendo énfasis en algunas de las medidas que definieron su trayectoria en el periodo 2000-2008.

2.1. Consideraciones teóricas sobre la clasificación económica del gasto público.

Existen diversas formas de clasificar el gasto público: funcional, económica, institucional, etc. La clasificación económica, a diferencia de otras, resulta conveniente para el análisis económico, pues contribuye a observar de mejor manera los efectos del gasto gubernamental sobre el funcionamiento de la economía.

Según el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* (FMI, 2001), el gasto no es más que una disminución del patrimonio neto del gobierno como resultado de una transacción. En la administración pública, el gobierno tiene dos funciones económicas básicas: en primer lugar, proveer de algunos bienes y servicios a la sociedad sobre la base de actividades de no mercado; y, en segunda instancia, redistribuir el ingreso y la riqueza a través de pagos en calidad de transferencias. Ambas funciones se realizan principalmente mediante las transacciones de gasto.

Sobre la base de la clasificación económica del gasto, se sostiene que el sector público proporciona básicamente dos tipos de bienes y/o servicios: aquellos que son utilizados y consumidos inmediatamente por la sociedad —seguridad nacional y el disfrute de los parques públicos, por ejemplo—; y los que mejoran la productividad de los factores de producción con los que cuenta un país —como puertos, carreteras y la construcción de grandes obras de infraestructura—. Los primeros corresponden al gasto corriente, y los gastos de segundo tipo son de capital. Además, existen gastos —como pensiones y seguros por desempleo— que son transferencias directas a hogares que aumentan el ingreso disponible de las familias para alcanzar un mayor nivel de gasto privado. De igual forma, también hay transferencias de recursos a

empresas comerciales que subsidian la producción de un bien o servicio (Croce, Da Costa y Juan-Ramón, 2002).

La clasificación económica divide el gasto público en dos grandes tipos: gasto corriente y gasto de capital. El primero contiene las erogaciones corrientes del gobierno que se deben al pago de sueldos y salarios de los funcionarios de la administración pública, gasto en aquellos bienes y servicios que requiere el Estado para su funcionamiento, pago de intereses por empréstitos, subsidios y transferencias corrientes —que son pagos sin contraprestación que realiza el Estado—. Por su parte, el gasto de capital incluye los pagos del gobierno por la adquisición de activos de capital fijo, los gastos del Estado en formación de infraestructura —que pueden ser de manera directa o mediante transferencias—, la compra de existencias estratégicas —inventarios—, la adquisición de tierras y/o activos intangibles y las transferencias de recursos para que los perceptores puedan adquirir dichos activos.

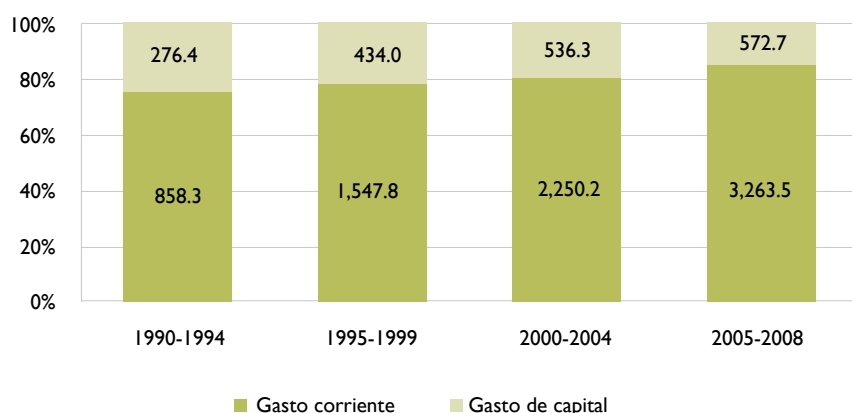
Para efectos de esta investigación, se denomina “consumo corriente” al total de erogaciones que realiza el gobierno por el pago de sueldos y salarios de los empleados públicos, y la compra de bienes y servicios para el funcionamiento de la administración pública.

2.2. Composición económica del gasto público de El Salvador: 1990-2008.

En este apartado se presenta la evolución de los componentes del gasto público, según su clasificación económica. El análisis se realiza en varios periodos; y en cada uno de ellos se muestra la trayectoria de los componentes del gasto y sus respectivas tasas de crecimiento.

En una primera aproximación a la clasificación económica del gasto público, el Gráfico 3 presenta el promedio de gasto corriente y de capital para diferentes periodos, en términos nominales y porcentuales. Como se puede ver, en el periodo 1990-1994, el gasto corriente promedio fue de \$858.3 millones, cifra que representó el 75.6% del gasto total. El gasto de capital, por su parte, alcanzó en promedio \$276.4 millones, equivalentes a 24.4% del gasto. Dicho de otra manera, prácticamente tres cuartas partes del gasto se dedicaron a erogaciones corrientes y el resto a gasto de capital. El monto en erogaciones de capital se explica principalmente por los costos de la reconstrucción

Gráfico 3: Composición económica del gasto público
(en US\$ millones y porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

posterior al conflicto armado y la firma de los Acuerdos de Paz.

En el periodo 1995-1999 se registran cambios en la composición del gasto público, ya que el gasto de capital se reduce a un poco más de una quinta parte del gasto total, mientras las erogaciones corrientes aumentan.

En detalle, el gasto corriente promedio fue de \$1,547.8 millones, es decir, el 78.1% del gasto total del gobierno. Los restantes \$434.0 millones corresponden al promedio en gasto de capital, cifra que es equivalente al 21.9% del gasto total. Es importante hacer notar que el alza en términos nominales y porcentuales del gasto corriente sucede a pesar de dos aspectos interesantes: las políticas de estabilización vía ajuste del gasto que impulsaron los organismos internacionales en el país y el programa de ajuste estructural que derivó en la reducción del aparato estatal y el despido de empleados públicos, aspectos que están estrechamente relacionados con un menor gasto en el pago de sueldos y salarios⁵.

Entre los años 2000 y 2004, la tendencia alcista del gasto corriente como proporción del gasto total se mantuvo, a pesar del aumento en los niveles de inversión pública

5 Según Rivera Campos (1999), los cambios registrados en el gasto público se desarrollaron en el contexto de programas de estabilización y ajuste estructural que tenían como objetivo principal el contraer el gasto fiscal. Los programas contenían medidas como: recortes presupuestarios, políticas salariales tendientes a reducir el salario real de los empleados públicos, privatización de empresas públicas, traspaso de responsabilidad a agentes privados para la prestación de servicios públicos, entre otros.

por la reconstrucción posterior a los terremotos (FUNDE, 2008). En este periodo, el gasto corriente y de capital llegó en promedio a \$2,250.2 millones y \$536.3 millones, respectivamente. Si bien ambas cifras muestran un alza con respecto a las erogaciones corrientes y de capital del periodo anterior, la composición del gasto total indica que el gasto corriente y de capital fue, en promedio, de 80.8% y 19.2%, respectivamente.

En el periodo 2005-2008 se observa que el alza del gasto corriente se profundiza, pues desplaza buena

parte del gasto de capital en la composición del gasto del gobierno. El gasto corriente promedio como proporción del gasto total arribó a 85.1%, cifra que corresponde a una erogación de \$3,263.5 millones. El gasto de capital, por su parte, fue en promedio el 14.9% del gasto total, es decir, \$572.7 millones.

Para comprender de mejor forma el alza del gasto corriente como parte del gasto total, se debe tener presente que el alza de los precios internacionales del petróleo incrementó de manera considerable los costos de funcionamiento del aparato estatal. Además, como se verá más adelante, en el periodo 2005-2008, el gobierno gastó más de \$800 millones en transferencias corrientes para mitigar el impacto en la capacidad adquisitiva de la población por el alza de los precios internacionales del crudo y en algunos alimentos básicos como el maíz, arroz, frijol, trigo, entre otros.

Para tener una mejor perspectiva de los cambios acaecidos en la composición del gasto público, a continuación se presentan las tasas de crecimiento promedio anual del gasto corriente y de capital.

Cuadro 2: Crecimiento del gasto público por componentes

Concepto	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2008
Gasto corriente	15.2%	10.8%	7.4%	9.9%
Gasto de capital	33.9%	4.5%	1.8%	16.3%

Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

Los datos del Cuadro 2 indican que, entre 1990 y 2008, la fluctuación en la tasa de crecimiento promedio del gasto de capital ha sido mayor que la del gasto corriente (Ver también Gráfico 4). El gasto corriente presenta su mayor alza en el periodo 1990-1994, cuando creció en promedio un 15.2%. Para el mismo periodo, el gasto de capital registró su mayor incremento con una tasa de crecimiento anual promedio del 33.9%. Esto se debe a los costos de reconstrucción posterior al conflicto armado y al surgimiento de una nueva institucionalidad después de la firma de los Acuerdos de Paz.

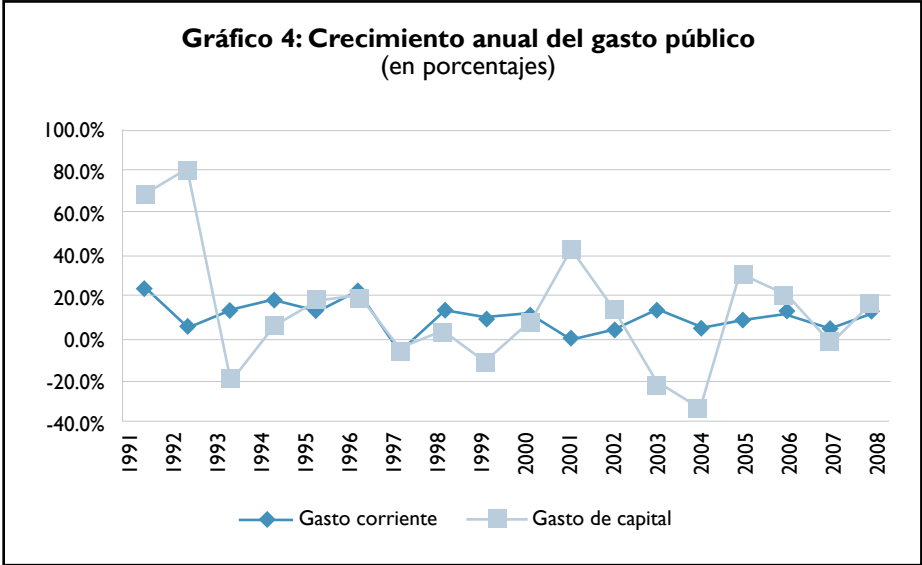
En los periodos 1995-1999 y 2000-2004, el crecimiento promedio anual del gasto corriente fue de 10.8% y 7.4%, respectivamente. Es decir, el crecimiento en los montos erogados se redujo de un periodo a otro, en términos porcentuales. Esto no debe confundirse con el permanente incremento que el gasto corriente ha mostrado como parte del gasto total del gobierno para los mismos periodos en cuestión (Ver Gráfico 3).

Lo primero alude al crecimiento anual de los montos destinados a cubrir gastos corrientes, y lo segundo se refiere a los mismos montos pero sopesados en relación al gasto total.

El gasto de capital, por su parte, mostró una tasa de crecimiento anual promedio de 4.5% y 1.8% para los periodos 1995-1999 y 2000-2004, respectivamente. A partir de esto, una interrogante que surge del análisis es cómo es posible que el crecimiento promedio del periodo 2000-2004 sea tan bajo, si durante esos años aumentó el nivel de inversión debido a la reconstrucción post-terremotos. La respuesta se encuentra en la tasa de variación anual del gasto de capital de todos los años que conforman ese periodo, y no sólo en la correspondiente a 2001 y 2002, donde se concentró el gasto por reconstrucción.

En este sentido, el Gráfico 4 muestra el comportamiento del crecimiento anual el gasto del capital en el periodo que va de 2000 a 2004. Como se puede ver, si bien

en 2001 y 2002 se registraron tasas de crecimiento de 42.1% y 14.0%, según la secuencia de los años; 2003 y 2004 mostraron una fuerte variación en las erogaciones destinadas al gasto de capital de -22.2% y -32.8%, respectivamente. Se debe destacar que en ambos años se registró la caída más grande del gasto de capital en el periodo 1990-2008⁶.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

Una vez ejecutada la mayor parte de la reconstrucción post-terremotos, el gasto en inversión bruta y transferencias de capital cayó aún por debajo del nivel de erogaciones de capital registrado en el año 2000. A manera de ejemplo, en 2004, el gasto arribó a los \$369.3 millones, cuando en el año 2000 fue de \$436.2 millones.

El Cuadro 2 muestra que, en el periodo 2005-2008, la tasa de variación promedio anual del gasto fue de 9.9% y 16.3% para el gasto corriente y de capital, respectivamente. En el ámbito de las erogaciones corrientes, los aumentos se deben principalmente a la erogación de recursos en concepto de transferencias corrientes para los programas Red Solidaria, Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y los subsidios al

⁶ Según datos del Banco Central de Reserva, en 2003 y 2004, la caída en el gasto de capital fue de \$156.8 millones y \$180.3 millones, respectivamente, con respecto al gasto de capital registrado en el año inmediato anterior. Además, según la Memoria de Labores, junio 2004- mayo 2005 del Ministerio de Hacienda, en 2004, la inversión pública fue la más baja en los últimos 35 años, pues representó sólo el 2.3% del PIB.

transporte, gas licuado y energía eléctrica⁷. Por su parte, el alza en el gasto de capital obedece a una mayor orientación de recursos para la reconstrucción de hospitales, la construcción del Puerto de La Unión y el desarrollo de grandes obras de infraestructura como el boulevard Diego de Holguín, entre otros⁸.

Para observar con mayor nivel de detalle los cambios acaecidos en el gasto público corriente y de capital, a continuación se presenta la evolución de sus componentes durante el periodo 1990-2008.

2.3. Gastos de funcionamiento del Estado.

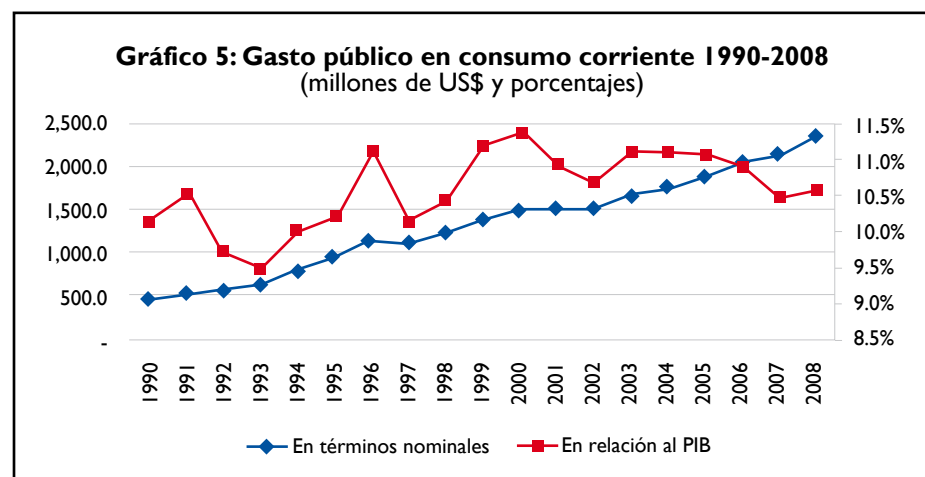
Las erogaciones por el pago de sueldos y salarios de los empleados públicos, y las correspondientes a la compra de bienes de corta duración y servicios para el funcionamiento de la administración pública, constituyen el mayor gasto para el Estado salvadoreño.

adquisición de bienes y servicios aumentó a una tasa promedio anual de 6.6% y 12.2%, respectivamente⁹. En 2006, el alza en el gasto de consumo fue originada principalmente por el incremento salarial concedido a los empleados públicos¹⁰.

Si bien en términos nominales la evolución del consumo corriente muestra una tendencia a la alza, el comportamiento del consumo no muestra una tendencia definida si se observa como proporción del PIB. Así, de 1990 a 2008, el consumo corriente pasó del 10.1% al 10.6% del PIB. En los años 1999 y 2000 hubo un mayor consumo corriente como proporción del PIB, pues fue de 11.2% y 11.4%, respectivamente. El periodo 2003-2005 registró un consumo corriente del 11.1%.

Los gastos crecientes en sueldos y salarios, como también en bienes y servicios, pueden ser causa de escasos

de recursos en otras áreas de importancia para la administración pública: la política social y la inversión en infraestructura para impulsar el proceso de crecimiento económico. Además, los gastos por remuneraciones y compras de bienes y servicios son susceptibles de acciones de falta transparencia y podrían ser, además, fuente de ineficiencia. Por ello, es pertinente vigilar la ejecución del gasto con miras a optimizar los recursos del Estado. Ahora bien, el ajuste en las remuneraciones debe ser un



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

El Gráfico 5 muestra que, de 1990 a 2008, el consumo corriente del gobierno creció de \$486.6 millones a \$2,350.8 millones. Durante este periodo, el consumo aumentó a una tasa promedio anual del 9.3%, aspecto que pone a la vista la inflexibilidad del gasto corriente a la baja.

A nivel del Gobierno Central Consolidado, el pago de sueldos y salarios para el periodo 1990-2008 pasó de \$316.4 millones a \$973.0 millones; mientras las erogaciones por la adquisición de bienes y servicios pasaron de \$76.1 millones a \$516.5 millones. Durante este periodo, las remuneraciones y los gastos por la

proceso basado en un amplio análisis de las tareas de los servidores públicos, pues de lo contrario podrían recibir salarios que no les incentivan en el ejercicio de sus labores, al punto de reducir la productividad del sector público. De igual forma, los ajustes en la adquisición y la utilización de bienes y servicios no deben afectar la prestación eficiente de los servicios públicos (Croce, Da Costa y Juan-Ramón, 2002).

2.4. Subsidios y transferencias.

Toda entrega de recursos a título gratuito otorgada por el Estado a productores o consumidores es un

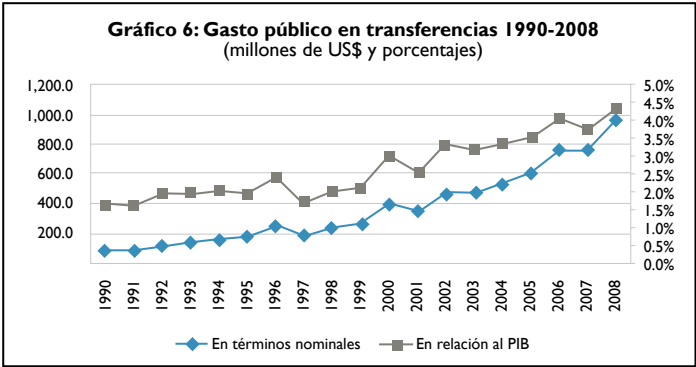
7 Ministerio de Hacienda de El Salvador. Memoria de Labores. junio 2007- mayo 2008, p. 18-19.

8 Ibid. p. 21-22

9 Los montos erogados por el Gobierno Central Consolidado en remuneraciones y adquisición de bienes y servicios están disponibles en www.bcr.gob.sv.

10 Ministerio de Hacienda. Memoria de Labores. junio 2006- mayo 2007, p. 24

subsidio. En El Salvador, en los últimos años, este tipo de transferencias hacia el sector privado han aumentado considerablemente debido, principalmente, al incremento de los precios internacionales del petróleo y al pago de pensiones.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

El Gráfico 6 muestra la trayectoria de las transferencias totales —corrientes y de capital— del sector público para el periodo 1990-2008, tanto en términos nominales como en proporción del PIB. Se debe mencionar que más del 70% está constituido por transferencias corrientes.

El Gráfico 6 indica que, de 1990 a 2008, las transferencias gubernamentales crecieron ampliamente en \$886.4 millones, pues se pasó de \$77.5 millones a \$963.9 millones. De igual manera, el crecimiento de las transferencias en relación al PIB ha sido considerable, ya que, para el mismo periodo crecieron en 2.7 puntos porcentuales, pasando de 1.6% a 4.3%, ambos en proporción del PIB.

La tendencia más pronunciada al alza en concepto de transferencias corrientes sucede a partir del año 2000 y se mantiene hasta 2008. Esto se debe principalmente a las erogaciones del Estado por el pago de pensiones a partir del año 2001, ya que las reservas técnicas del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) se agotaron, por lo que el gobierno tuvo que asumir el déficit resultante hasta que este se agote en su totalidad (FUNDE, 2008)¹¹.

Otra de las mayores erogaciones es el sostenimiento de la política de subsidios: desde 2003 hasta 2008, en

¹¹ El Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva no incluyen el pago de pensiones como gasto del Sector Público No Financiero (SPNF). Sin embargo, FUNDE considera que, por la naturaleza de la transacción, constituye una transferencia corriente.

conjunto, el gobierno ha gastado más \$900 millones en subsidios destinados al consumo de energía eléctrica, gas licuado y transporte público de pasajeros.

A continuación, el Cuadro 3 presenta algunos de los gastos en transferencias corrientes más relevantes para el periodo 2001-2008.

Cuadro 3: Algunos de los gastos en transferencias corrientes 2001-2008
(En US\$ millones)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subsidios	n.a.	n.a.	31	78.4	97.9	193.8	194.5	392.5
Energía eléctrica menor a 99 Kwh	n.a.	n.a.	n.a.	32.2	33.4	43.2	58	55.4
Gas licuado	n.a.	n.a.	31	46.2	55.6	94.5	104.3	136.8
Transporte público	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8.9	22.1	4.1	44.8
Energía eléctrica (CEL)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	34	28.1	155.5
Pensiones	102.5	157.5	249.6	276.5	327.1	349.4	319.4	320.7
Total	102.5	157.5	280.6	354.9	425	543.2	513.9	713.2
En relación al PIB	0.7%	1.1%	1.9%	2.2%	2.5%	2.9%	2.5%	3.2%

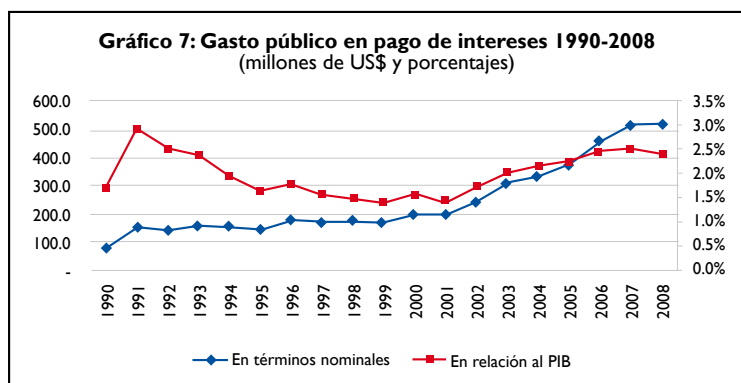
Fuente: elaboración propia en base a varias Memorias de Labores de MH y datos del BCR
n.a.: No aplica

En varios países en vías de desarrollo, los subsidios constituyen una gran proporción de los gastos del Estado. A través de ellos, el gobierno beneficia a cierto sector o sectores, pero a costa de crear distorsiones y costos en otras áreas. En este sentido, los subsidios interfieren en una eficiente asignación de recursos, reducen la flexibilidad de la economía y del presupuesto público y, en términos políticos, generan intereses para los gobernantes que los otorgan como para quienes los reciben, volviendo difícil un ajuste futuro en el gasto gubernamental. Los subsidios cumplen mejor su labor si los “policy maker” son capaces de generar el mínimo de distorsiones en el sistema de incentivos, definiendo con claridad la duración, la transparencia en el uso de los recursos y el adecuado financiamiento de los subsidios (Croce, Da Costa y Juan-Ramón, 2002).

2.5. Intereses de la deuda.

El servicio de la deuda es una de las principales fuentes de erogación de recursos para los gobiernos de países en vías de desarrollo. En la mayoría de casos, estos gobiernos registran déficit fiscal en sus finanzas públicas y carecen de recursos propios para inversión, por lo que deben recurrir al endeudamiento para financiar sus gastos. Ello indica que, en cierta manera, las erogaciones por el pago de intereses tiende a fluctuar en torno a la mayor o menor acumulación de la deuda del gobierno. En este sentido, se debe destacar que una fuerte alza en los niveles de endeudamiento público no es adecuada, pues ello lleva al incremento en el pago por el servicio de dicha deuda, lo que resta recursos para atender otras necesidades de la población.

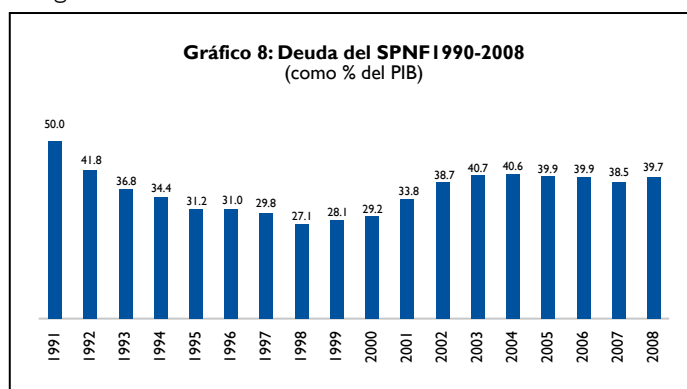
Según el Gráfico 7, en el periodo 1990-2008, el servicio de la deuda creció de \$81.4 millones a \$519.6 millones.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

Las mayores erogaciones por el pago de intereses se han dado a partir de 2002, ya que la tasa de crecimiento promedio anual por dicho gasto fue de 14.9% para el periodo 2002-2008, frente a un crecimiento promedio de 10.8% en el que se extiende de 1990 a 2001. Esta tendencia alcista en el pago de intereses se relaciona con el nivel de endeudamiento, pues el Gráfico 8 muestra como también la deuda del gobierno ha aumentado en los últimos años.

Esta relación entre pago de intereses y endeudamiento del gobierno se nota con más claridad cuando ambos se

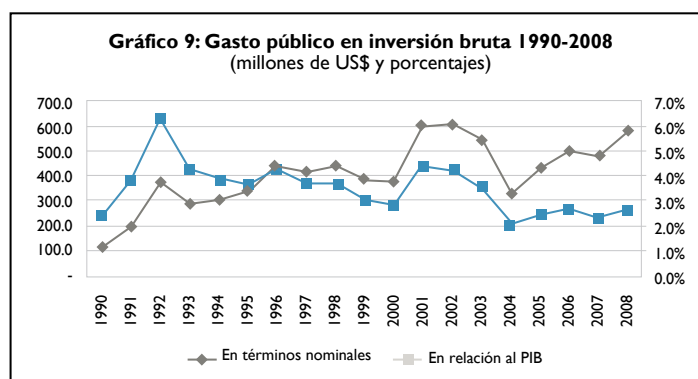


Fuente: elaboración propia con base a FUNDE (2008) y Ministerio de Hacienda

ponderan en relación al PIB. La trayectoria que muestra el servicio de la deuda (Ver Gráfico 7) y la que presenta el endeudamiento gubernamental (Ver Gráfico 8) es bastante similar: el pago de intereses más alto como porcentaje del PIB se registró en 1991 (2.9%) y, de igual forma, la razón deuda PIB más alta también se registró en ese mismo año (50.0%). Algo similar sucedió en el periodo 2001-2007, cuando el servicio de la deuda creció de 1.4% a 2.5% del PIB, para posteriormente mostrar un ligero declive en 2008 (2.3% del PIB). Por su parte, la deuda también creció de 2001 a 2003, y luego mostró un declive hacia el 2007.

2.6. Inversión.

La inversión pública es de suma importancia para el impulsar el crecimiento económico y desarrollo del país. En una situación de declive económico, o cuando la inversión del sector privado resulta insuficiente, el gobierno debe destinar mayores recursos para estimular el dinamismo en la economía. En este proceso de intervención gubernamental, la inversión pública debería complementar las actividades de los agentes privados, en lugar de competir con ellas. No obstante, si la actividad privada está muy deprimida, el gobierno debe asumir el rol protagónico en la generación de las condiciones básicas para desarrollo económico y social del país.



Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR y Ministerio de Hacienda

El Gráfico 9 muestra que, en el periodo 1990-2008, la inversión pública pasó de \$115.9 millones a \$582.1 millones. Durante este periodo, y visto en términos nominales, los gastos en inversión pública más altos se registraron en 1998, 2001, 2002 y 2008.

En 1998, el aumento en la inversión está asociado a las tareas de reconstrucción por los efectos devastadores del huracán Mitch sobre la infraestructura económica y productiva del país. En los años 2001 y 2002 hubo un alza en la inversión por la reconstrucción de infraestructura después de los terremotos.

En 2008, por su parte, el alza en la inversión se debe a la mayor orientación de recursos a proyectos del área social —en los ramos de Educación y Salud— y mayores gastos en infraestructura económica, como la construcción del Puerto de Cutuco en La Unión; la continuación en la reconstrucción de hospitales de la red pública dañados por los terremotos de 2001; la construcción y equipamiento del nuevo Hospital Nacional

de Cojutepeque; y la construcción del boulevard de Diego de Holguín¹².

El Gráfico 9 también presenta la evolución de la inversión pública como proporción del PIB para el periodo 1990-2008. El mayor nivel de inversión se alcanzó en los años 1992, 1996, 2001 y 2002. En 1992, la inversión fue de 6.2% en relación al PIB —el más alto en los últimos dieciocho años— debido a los gastos de reconstrucción después del conflicto bélico y la firma de los Acuerdos de Paz.

En 1996, la inversión pública alcanzó el 4.3% del PIB, gracias al crecimiento del 28.4% en relación a lo asignado en 1995 y a la fuerte reducción de la tasa de crecimiento de la economía (1.7%). En 2001 y 2002, la inversión pública como proporción del PIB fue de 4.4% y 4.3%, respectivamente. Como se dijo anteriormente, el aumento se debió al programa de reconstrucción post-terremotos.

¹² *Ibíd.*, p. 21-22

CAPÍTULO III

3. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ÁREAS DE GESTIÓN.

A diferencia de la clasificación económica, la clasificación por áreas de gestión debería contribuir a una ejecución más eficiente del gasto público, ya que, en principio, el proceso de erogación mejora cuando se identifica con claridad el destino y el propósito de los recursos que se gastan.

En este sentido, si bien la clasificación económica del gasto resulta de mayor interés desde el punto de vista del análisis económico, pues trata de ver el impacto del gasto público sobre la economía, la perspectiva por áreas de gestión contribuye al mejor uso de los recursos porque identifica el propósito del gasto que realiza el Estado. En otras palabras, la clasificación por áreas de gestión muestra como están distribuidas las erogaciones en base a las “grandes tareas” que realiza el gobierno mediante las entidades que lo conforman. Adicionalmente, este tipo de clasificación facilita el escrutinio público del gasto, porque identifica con mayor claridad el destino de los recursos con las actividades que promueve el Estado. Por ejemplo, algunas de las áreas de gestión son: apoyo al desarrollo económico, desarrollo social, seguridad ciudadana y administración de justicia, entre otras.

Según el *Enfoque Presupuestario por Áreas de Gestión del Sector Público* (Ministerio de Hacienda, 1993), el área de gestión se entiende “como el nivel de estructura presupuestaria que identifica los destinos de la asignación de los recursos de una forma agregada, capaz de cuantificar de manera global los flujos presupuestarios en los grandes propósitos que debe cumplir el Gobierno en la prestación de servicios a la sociedad”. Tal como se destaca en la definición anterior, en la clasificación por áreas de gestión es clave el destino de los recursos sobre la base de los propósitos que persigue cumplir el Estado desde sus instituciones. Se trata, en este caso, de gastar los recursos con un horizonte definido por actividades y propósitos prioritarios para el gobierno en vista de satisfacer las necesidades de la población.

La clasificación por áreas de gestión divide el gasto público en siete grandes actividades estatales: conducción

administrativa, administración de justicia y seguridad ciudadana, desarrollo social, apoyo al desarrollo económico, deuda pública, obligaciones generales del Estado y producción empresarial pública.

3.1. Composición del gasto público por áreas de gestión en El Salvador.

El Cuadro 4 presenta los montos y la composición del gasto público por áreas de gestión a nivel de Gobierno Central¹³. En el periodo que se extiende de 2004 a 2008, el gasto total del Gobierno Central pasó de \$2,806.1 millones a \$3,862.8 millones, es decir, creció en 37.7%. Durante este periodo, el gasto promedio anual fue \$3,472.5 millones, y el más alto se registró en 2006 con \$3,983.9 millones. Esto se debió principalmente al incremento en amortizaciones y pago de intereses por deuda pública, como también al aumento del gasto en desarrollo social.

Durante el periodo 2004-2008, el gasto promedio anual en desarrollo social fue de \$1,431.8 millones, equivalente al 41.4% del gasto total correspondiente al Gobierno Central. Entre 2006 y 2008, parte de los recursos fueron destinados a financiar el Plan de Educación 2021, Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y la Red de Protección Social (Red Solidaria)¹⁴.

Cuadro 4: Gasto público por áreas de gestión 2004-2008
(en US\$ millones y porcentajes)

Área de Gestión	2004		2005		2006		2007		2008	
Cond. Administrativa	269.3	9.6%	299.6	9.6%	344.2	8.6%	359.1	10.0%	396.1	10.3%
Admon. Justicia y Seg. Ciudadana	349.5	12.5%	387.6	12.4%	426.8	10.7%	473.7	13.2%	576.1	14.9%
Desarrollo Social	1,176.0	41.9%	1,363.9	43.5%	1,447.0	36.3%	1,525.7	42.6%	1,646.6	42.6%
Apoyo al Desarrollo Económico	281.2	10.0%	388.0	12.4%	451.8	11.3%	411.8	11.5%	454.8	11.8%
Deuda Pública	557.9	19.9%	580.0	18.5%	873.0	21.9%	725.4	20.3%	692.0	17.9%
Oblig. Grales. del Estado	172.2	6.1%	113.0	3.6%	427.4	10.7%	64.4	1.8%	63.0	1.6%
Prod. Empresarial Pública	-	0.0%	-	0.0%	13.7	0.3%	17.5	0.5%	34.2	0.9%
Total	2,806.1	100.0%	3,132.1	100.0%	3,983.9	100.0%	3,577.6	100.0%	3,862.8	100.0%

Fuentes: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Otra de las mayores erogaciones del gobierno se debe a las amortizaciones, pago de intereses, comisiones y recargos por deuda pública. En el periodo 2004-2008, el Gobierno Central tuvo un gasto promedio anual de \$685.7 millones, cifra que equivale también en promedio

¹³ Para efectos de ésta investigación, el análisis del gasto por áreas de gestión se realiza a nivel de Gobierno Central, pues según el Informe de la Gestión Financiera del Estado, éste ejecuta más del 70% del gasto público del Sector Público No Financiero (SPNF) consolidado. En detalle, en el periodo que comprende de 2004 a 2008, el Gobierno Central ejecutó un promedio de 75.6% de los gastos del SPNF.

¹⁴ Ministerio de Hacienda. Informe de la Gestión Financiera del Estado. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, El Salvador. Ejercicios financieros fiscales del periodo 2004-2008.

a un 19.7% del gasto total. El Cuadro 4 muestra que en el periodo 2004-2007, las erogaciones por pagos de deuda crecieron de \$557.9 millones a \$692.0 millones, lo que representa un alza de 24.0%. Hay que destacar que en los años 2006 y 2007, se registraron los mayores pagos con \$873.0 millones y \$725.4 millones, respectivamente.

Por otra parte, el gasto del Gobierno Central destinado a cubrir la administración de justicia y seguridad ciudadana tuvo un incremento permanente, ya que en la etapa 2004-2008 pasó de \$349.5 millones a \$576.1 millones, promediando un gasto anual cercano a los \$442.7 millones, equivalentes al 12.7% del gasto total. El Cuadro 4 indica que el gasto destinado a la administración de justicia y la seguridad ciudadana no sólo aumentó en términos nominales, sino también en términos relativos, es decir, como proporción del gasto total del Gobierno Central. De acuerdo a información del Ministerio de Hacienda, el incremento registrado a partir de 2007, se debe principalmente a mayores recursos para la PNC y actividades relacionadas con la investigación del delito, como también a la construcción y equipamiento de nuevo centros penales ¹⁵. En 2008, éstas estuvieron financiadas con los recursos provenientes del Fideicomiso de Seguridad y Educación (FOSEDU).

Con respecto al gasto en apoyo al desarrollo económico, el Gobierno Central destinó un promedio anual de \$397.5 millones, cifra equivalente a un 11.4% del presupuesto anual para el periodo 2004-2008. En 2007 y 2008, buena parte de los recursos se destinaron a la formación de infraestructura vial, planificación y desarrollo de la política comercial y agropecuaria —incluyendo asistencia técnica en materia agrícola— y el financiamiento del subsidio al gas licuado ¹⁶.

En lo concerniente a la conducción administrativa, el Gobierno Central erogó un promedio de \$333.7 millones cada año, equivalente, también en promedio, a un 9.6% del gasto total. Con más detalle, de 2004 a 2008, el gasto en esta área de gestión pasó de \$269.3 millones a \$396.1 millones, representando el 1.7% y 1.8% del PIB de cada año. Los incrementos obedecen a mayores recursos destinados a

la Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas, Presidencia de la República, transferencias de fondos para la atención de los eventos electorales acaecidos en este periodo, como también al aumento salarial para los empleados públicos en 2006.

En el ámbito de las obligaciones generales del Estado, parte de los gastos del Gobierno Central se debieron a la devolución del IVA a los exportadores y los incentivos fiscales a las exportaciones. Así, en el periodo 2004-2008, el gasto promedio anual del Gobierno Central en concepto de obligaciones generales del Estado fue de \$168.0 millones, equivalente a un promedio anual de 4.8% del gasto total para el periodo en cuestión. Ahora bien, es importante aclarar que en 2006 las obligaciones generales del Estado representaron el 10.7% del gasto total, debido a que el pago de pensiones se registró como obligación del Gobierno Central.

Finalmente, en calidad de gastos por producción pública empresarial, en 2006, 2007 y 2008, el Gobierno Central erogó apenas un 0.3%, 0.5% y 0.9% del gasto total —según el orden de los años— en concepto de transferencias corrientes destinadas a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). La finalidad de estos recursos es compensar la deuda que esta entidad mantiene con la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) por prestación de servicios y subsidios.

Para tener una perspectiva más amplia de los cambios registrados en el gasto, en el Cuadro 5 se presentan las tasas de crecimiento anual que corresponden a las diferentes áreas de gestión.

Cuadro 5: Crecimiento del gasto por áreas de gestión 2005-2008					
Área de Gestión	2005	2006	2007	2008	Promedio
Cond. Administrativa	11.3%	14.9%	4.3%	10.3%	10.2%
Admon. Justicia y Seg. Ciudadana	10.9%	10.1%	11.0%	21.6%	13.4%
Desarrollo Social	16.0%	6.1%	5.4%	7.9%	8.9%
Apoyo al Desarrollo Económico	38.0%	16.4%	-8.9%	10.4%	14.0%
Deuda Pública	4.0%	50.5%	-16.9%	-4.6%	8.2%
Oblig. Grales. del Estado	-34.4%	278.2%	-84.9%	-2.2%	39.2%
Prod. Empresarial Pública	n.a.	n.a.	27.7%	95.4%	61.6%*
Total	11.6%	27.2%	-10.2%	8.0%	n.a.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda

n.a.: no aplica

*Promedio en base a 2007 y 2008

15 Ibid. p. 65

16 Ibid. p. 33

El Cuadro 5 presenta un crecimiento sostenido durante los cuatro años en los gastos referidos a la conducción administrativa, administración de justicia y seguridad ciudadana, y desarrollo social. Como se mencionó líneas atrás, el alza en los gastos por cuestiones administrativas del Gobierno Central se debe en parte a más recursos para la Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas y la Presidencia de la República. En 2006 se registró un alza del 14.9% debido, entre otras razones, a gastos para financiar los comicios de alcaldes y diputados de ese año.

Los gastos en administración de justicia y seguridad ciudadana, por su parte, muestran un mayor crecimiento a partir del año 2007. Este incremento se debe al financiamiento de actividades para la prevención de la delincuencia y el fortalecimiento de la investigación del delito. Hay que tener presente que en los últimos años, parte de la población ha sufrido los embates de la violencia social expresada en mayor número de robos, hurtos, extorsiones, homicidios, entre otros.

Por esa razón, el Estado ha dedicado más recursos para prevenir este tipo de actividades que atentan contra la tranquilidad y el bienestar de la ciudadanía. En 2008 se registró la mayor tasa de variación anual del gasto destinado a administración de justicia y seguridad ciudadana (21.8%). Dicho incremento fue financiado a través del Fideicomiso Para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU).

Por otra parte, el gasto correspondiente a las áreas de desarrollo social y apoyo al desarrollo económico también registraron alzas cada año en el periodo 2005-2008; pero, en 2007, hubo una caída del 8.9% en el gasto destinado a actividades de apoyo económico.

Con más detalle, la tasa de crecimiento promedio del gasto en desarrollo social fue de 8.9%, presentando la mayor alza en 2005, cuando la tasa de variación anual alcanzó el 16.0%. Con respecto a las tareas de apoyo al desarrollo económico, el crecimiento promedio anual que registró el gasto en el periodo 2005-2008 fue de 14.0%, siendo 2005, el ejercicio con la tasa de crecimiento fue más alta del periodo (38.0%).

El gasto del Gobierno Central en el pago de deuda pública—incluyendo intereses— y las obligaciones generales del Estado no mostró una tendencia definida, ya que, en algunos años, hubo tasas de crecimiento altas y, en otros, fuertes contracciones. Por otra parte, a partir de 2007, las erogaciones destinadas a la producción empresarial pública registraron una tasa de variación positiva debido a mayores transferencias del Gobierno Central al financiamiento de ANDA.

3.2. Gasto en desarrollo social.

Una de las funciones más importantes del Estado consiste en proveer servicios públicos a la sociedad. Como parte de ellos, los servicios sociales juegan un papel relevante, pues contribuyen a alcanzar un mayor bienestar de la población a través de la satisfacción de necesidades básicas como: salud, educación, seguridad social, vivienda, entre otros (López, 2005). Pero este tipo de servicios no sólo cumple una función en materia económica y social, en la medida que contribuye a mejorar la calidad de vida de la población, sino también en el ámbito político, ya que a través de tales servicios, el Estado trata de dar respuesta al cúmulo de demandas sociales que mantienen los electores frente al gobierno (Frey, 1983). En este sentido, buena parte del éxito de la gestión gubernamental dependerá del tipo de respuestas a tales demandas de naturaleza social.

Para la satisfacción de las necesidades sociales el gobierno debe canalizar una cantidad de recursos que en el ámbito de la administración pública se conoce como gasto social. Estas se definen como las erogaciones públicas que tienen como destino el financiamiento de los servicios sociales básicos que requiere la población para mantener o alcanzar un mejor nivel de bienestar social ¹⁷.

Cuadro 6: Composición del gasto en desarrollo social 2004-2008

(en US\$ millones)					
Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
Ramo Educación	463.6	501.3	526.1	575.2	632.2
Ramo Salud Pública	233.5	273.9	313.7	343.3	365.3
Financ. Gobiernos Municipales	146.2	182.3	176.0	206.7	229.4
Financ. Programa Rehab. Lisiados	13.1	13.3	13.5	14.5	15.8
Financ. Red de Protección Social	n.a.	n.a.	12.8	13.7	19.6
Ministerios e Instituciones Diversas	43.1	66.0	55.5	52.9	63.6
Financ. Sist. Público de Pensiones	276.5	327.1	349.4	319.4	320.7
Total	1,176.0	1,363.9	1,447.0	1,525.7	1,646.6
% del PIB	7.4%	8.0%	7.8%	7.5%	7.4%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda
n.a.: No aplica

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. Glosario de la Administración Pública, véase en www.shcp.gob.mx

El Cuadro 6 muestra que de 2004 a 2008, el gasto social del Gobierno Central pasó de \$1,176.0 millones a \$1,646.6 millones, con una tasa de crecimiento promedio del 8.9% anual. Sin embargo, a pesar de esta alza en términos nominales, el gasto en desarrollo social fue tanto al inicio como al cierre del periodo, de 7.4% del PIB, lo que muestra que en los últimos cinco años, el gasto social se ha estancado, no obstante haber llegado a constituir hasta el 8.0% del PIB en 2005 y 7.8% en 2006.

Como puede observarse, la mayor parte de los recursos están destinados a financiar las actividades del Ramo Educación y el Ramo de Salud Pública y Asistencia Social. En promedio, durante el periodo 2004-2008, ambas carteras del Estado gastaron anualmente \$539.7 millones y \$305.9 millones, respectivamente.

Por su parte, el financiamiento a los Gobiernos Municipales creció de \$146.2 millones a \$229.4 millones, equivalente a un alza de 56.9% en el periodo que va de 2004 a 2008. De 2004 a 2008, el gasto correspondiente al financiamiento del Sistema Público de Pensiones fue en promedio, de \$319 millones, creciendo en 16.0% a lo largo del periodo. Al respecto, es importante mencionar que a partir de 2006, el *Informe de la Gestión Financiera del Estado*¹⁸, elaborado por el Ministerio de Hacienda, no contabiliza el financiamiento de las pensiones como parte del gasto en desarrollo social del Gobierno Central. La razón que se aduce por parte de las autoridades oficiales es que a partir de octubre de 2006, las pensiones se financian con los recursos del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), y en el entendido de que dicha entidad no forma parte del Gobierno Central ni del SPNF, las emisiones de certificados de inversión previsional no deben registrarse en dicho sector. No obstante, para efectos de este estudio,

18 El Informe de la Gestión Financiera del Estado se realiza cada año por el Ministerio de Hacienda de El Salvador. El documento presenta los gastos de todas las unidades que componen el Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas y Empresas Públicas. La información se presenta en diferentes tipos de clasificación del gasto —por unidades de organización, económicas, por áreas de gestión, entre otras— y dicho informe debe estar finalizado y presentado a la Asamblea Legislativa, tres meses después del cierre del año.

19 Algo similar sucede con la clasificación económica del gasto público. El Ministerio de Hacienda no incluye el gasto en pensiones “arriba de la línea”, es decir, como parte de las erogaciones corrientes del Estado. Pero como se pudo ver en la sección anterior, este estudio considera el gasto en pensiones como parte de las transferencias corrientes, debido a que efectivamente hay una entrega de recursos del Estado a agentes privados (pensionados), es decir, se consume un gasto, tal cual sucede con otras transferencias, como los subsidios.

las pensiones son consideradas como una obligación real del Estado y la responsabilidad de pago recae, en última instancia, en el Gobierno Central¹⁹.

Finalmente, el Cuadro 6 presenta el financiamiento que a partir de 2006 recibió la Red de Protección Social, también conocida como Red Solidaria. Entre 2006 y 2008, el Gobierno Central gastó \$46.1 millones en la atención a familias de la zona rural en condiciones de pobreza extrema.

3.3. Gasto en apoyo al desarrollo económico.

Otro de los compromisos del Estado consiste en impulsar el proceso de crecimiento y desarrollo económico a través de políticas y medidas que contribuyan y velen por un adecuado funcionamiento de la organización económica al interior del país. Esto se alcanza, entre otras cosas, a través de estímulos a la actividad productiva, la generación de un “ambiente de negocios” que facilite la interacción de los agentes económicos, la formación de una infraestructura económica que eleve el nivel de rendimiento de los factores de producción y, de ser necesario, la regulación de aquellas practicas que limitan la efectividad del funcionamiento del mercado.

Cuadro 7: Composición del gasto en apoyo al desarrollo económico 2004-2008
(en US\$ millones)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
Ramo Economía	80.7	89.4	115.5	144.2	150.8
Ramo Agricultura y Ganadería	31.1	36.4	47.1	48.9	58.2
Obras Púb., Trans., Vivienda y Des. Urbano	154.2	188.0	199.6	120.9	159.8
Medio Ambiente y Recursos Naturales	5.5	22.0	25.0	19.4	8.8
Ramo Turismo	0.1	3.9	12.9	13.5	14.2
Oblig. y Transf. Grales. del Estado	9.6	48.3	51.7	64.9	63.0
Total	281.2	388.0	451.8	411.8	454.8
% del PIB	1.8%	2.3%	2.4%	2.0%	2.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda
n.a.: No aplica

El Cuadro 7 muestra el gasto del Gobierno Central en apoyo al desarrollo económico del país. Como puede observarse, entre 2004 y 2008, el gasto en ésta área de gestión pasó de \$281.2 millones a \$454.8 millones, registrándose un incremento de 61.7%. Como proporción del PIB, aumentó en 0.2%, ya que pasó de 1.8% al 2.0%. No obstante, dicho nivel es inferior al alcanzado en 2005 y 2006, años en los que el gasto alcanzó el 2.4% y 2.3% del PIB, respectivamente.

Como se podrá ver, el Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, es el que recibió la mayor parte de recursos a lo largo del periodo 2004-2008. En promedio, gastó alrededor de \$164.5 millones anuales, básicamente en la formación de

infraestructura económica para impulsar el desarrollo económico del país.

En segundo y tercer orden de importancia se encuentra el gasto ejecutado por los Ramos de Economía y Agricultura, respectivamente. Entre 2004 y 2008, el incremento de los gastos en la cartera de Economía fue sustantivo, pues pasó de \$80.7 millones a \$150.8 millones, es decir, hubo un alza del 86.9%. Buena parte del incremento se debió al financiamiento del subsidio al gas licuado, medida gubernamental impulsada para paliar el alto costo de la vida. El Ministerio de Agricultura y Ganadería también registró un alza en sus gastos del 87.1% y tuvo a su base la ejecución de programas para la reactivación del sector agropecuario.

Por otra parte, el gasto del Ministerio de Medio Ambiente registró cambios sustanciales de un año a otro. Mientras que en 2004 y 2008 gastó sólo \$5.5 y \$8.8 millones, respectivamente, en el subperiodo 2005-2007 gastó un promedio anual de \$22.1 millones. El Ramo de Turismo, por su parte, tuvo un fuerte incremento a lo largo del periodo, pues inició con una asignación menor al millón de dólares y finalizó con \$14.2 millones.

3.4. Gasto en administración de justicia y seguridad ciudadana.

La seguridad pública y la justicia son funciones exclusivas del Estado. Mediante ellas se vigila el cumplimiento de las leyes y las normas establecidas para la convivencia social, al mismo tiempo que se penaliza la no observancia de las mismas. En El Salvador, estas actividades recaen principalmente sobre el Órgano Judicial, Fiscalía General de la República y el Ramo de Seguridad Pública y Justicia.

El Cuadro 8 muestra que de 2004 a 2008, el gasto del Gobierno Central en concepto de administración de justicia y seguridad ciudadana pasó de \$349.5 millones a \$576.1 millones, registrando un incremento del 64.8% durante el periodo. Este incremento significó pasar del 2.2% al 2.6% como proporción del PIB. En este sentido, es de suma importancia destacar que el fuerte incremento del gasto en 2008 fue gracias al financiamiento procedente del Fideicomiso para la Seguridad y Educación (FOSEDU).

Las entidades que recibieron la mayor cantidad de recursos durante el periodo 2004-2008 fueron el Órgano Judicial, que aumentó su gasto de \$119.8 millones a \$178.5 millones, promediando un gasto anual de \$150.7 millones; el Ramo de Gobernación, con un gasto promedio anual de \$135.4 millones, no obstante, debe aclararse que a partir de 2007, esta Cartera sufrió recortes considerables en su presupuesto debido al traspaso de algunas de sus funciones más importantes al recién creado Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Este último gastó \$205.2 millones en 2007 y \$313.9 millones en 2008²⁰.

Por otra parte, el Consejo Nacional de la Judicatura, la Fiscalía General de la República, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en conjunto, erogaron en promedio un 11.4% del gasto total del área de gestión durante el periodo 2004-2008.

3.5. Otros destinos del gasto.

Otros de los desembolsos en que incurre el Estado corresponden a gastos por la conducción administrativa del aparato público, amortización y pago de intereses por endeudamiento público, transferencias para subsidiar la producción empresarial pública y el pago para honrar obligaciones generales del Estado. El Cuadro 9 muestra el detalle de estos rubros.

Como puede observarse, de 2004 a 2008, el consolidado por las diferentes erogaciones pasó de \$999.4 millones a \$1,185.3 millones, registrándose un alza del 18.6%. En todos los años, el mayor gasto proviene del pago de la deuda pública.

En 2006, el pago de la deuda —que incluye compromisos por amortización, intereses y comisiones— fue el más alto registrado durante todo el periodo (\$873.0 millones).

Cuadro 8: Composición del gasto en justicia y seguridad 2004-2008
(en US\$ millones)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
CNJ	3.8	3.9	4.0	4.4	4.4
Órgano Judicial	119.8	133.6	155.2	166.3	178.5
Fiscalía Gral. de la República	19.6	19.6	21.4	29.1	37.7
Procu. Gral. de la República	12.7	16.8	16.4	18.3	17.9
PDDH	3.9	3.9	4.3	4.2	5.6
Ramo Gobernación	189.7	209.3	221.5	42.2	14.1
Ramo Seg. Pública y Justicia	n.a.	n.a.	n.a.	205.2	313.9
Transf. Grales. del Estado	n.a.	0.5	4.0	4.0	4.0
Total	349.5	387.6	426.8	473.7	576.1
% del PIB	2.2%	2.3%	2.3%	2.3%	2.6%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Hacienda

CNJ: Consejo Nacional de la Judicatura

PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

n.a.: No aplica

20 Decreto Ejecutivo No. 125. Véase el Diario Oficial del 5 de diciembre de 2006, Tomo No. 373, Número 227, p. 4.

21 El incremento atípico en el servicio de la deuda pública en 2006 es explicado por la amortización de \$150 millones en bonos de la emisión realizada en 2001.

Cuadro 9: Otros destinos del gasto 2004-2008

(en US\$ millones)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
Cond. Administrativa	269.3	299.6	344.2	359.1	396.1
Deuda Pública	557.9	580.0	873.0	725.4	692.0
Oblig. Grales del Estado	172.2	113.0	427.4	64.4	63.0
Producción Empresarial Pública	-	-	13.7	17.5	34.2
Total	999.4	992.6	1,658.3	1,166.4	1,185.3
% del gasto total	35.6%	31.7%	41.6%	32.6%	30.7%
% del PIB	6.3%	5.8%	8.9%	5.7%	5.3%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Como consecuencia, al ser la deuda pública la generadora de mayor erogación de recursos, en ese mismo año se registró también el mayor gasto a nivel agregado que fue de \$1,658.3 millones²¹. A esto se debe agregar que, en 2006, el gasto en pensiones se registró como una obligación general del Estado.

En otro sentido, de 2004 a 2008, el gasto conjunto pasó de ser un 35.6% al 30.7% del gasto total del Gobierno Central. Durante el periodo, el conjunto de erogaciones representó, en promedio, un 34.4% del gasto total durante todo el periodo. No obstante, en 2006, las erogaciones conjuntas fueron el equivalente del 41.6% del gasto total. Esto se debió principalmente a la amortización de bonos, tal como se expresó anteriormente. En términos del PIB, el gasto de estas áreas de gestión equivalen en promedio, al 6.4%.

CAPÍTULO IV

4. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

En este apartado se observa el nivel de ejecución y eficiencia del gasto público, aspectos que son relevantes para que la ejecución presupuestaria tenga un impacto positivo en el desarrollo económico y social del país. En un primer momento se aborda el nivel de ejecución del gasto del Gobierno Central y el correspondiente a aquellas áreas de gestión que se estiman de mayor importancia: desarrollo social, administración de justicia y seguridad ciudadana, apoyo al desarrollo económico y conducción administrativa. Posteriormente, se presentan algunos resultados relacionados a la eficiencia del gasto gubernamental.

4.1. Nivel de ejecución del gasto público.

El nivel de ejecución del gasto indica qué proporción de los recursos presupuestados se ejecuta durante el ejercicio fiscal. Una cartera de Estado puede o no erogar todo su gasto programado, y ello depende, en última instancia, de las medidas y políticas establecidas por las autoridades de la administración pública. También se debe destacar que durante el ejercicio fiscal una cartera puede ejecutar más recursos que los incluidos en el presupuesto votado. Con frecuencia, estos son recursos adicionales para el financiamiento de actividades que no estuvieron contempladas en el presupuesto aprobado inicialmente por la Asamblea Legislativa.

Cuadro 10: Nivel de ejecución del gasto público 2004-2008

Área de Gestión	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Central	93.8%	97.4%	97.9%	98.3%	98.5%
Cond. Administrativa	93.7%	97.2%	96.7%	97.7%	99.4%
Admon. Justicia y Seg. Ciudadana	98.9%	99.8%	97.4%	95.8%	95.4%
Desarrollo Social	93.6%	96.7%	96.7%	98.4%	99.0%
Apoyo al Desarrollo Económico	77.2%	93.7%	96.8%	98.4%	98.3%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

Según el Cuadro 10, de 2004 a 2008, el nivel de ejecución del gasto público pasó de un 93.8% al 98.5%. Como se puede ver, a medida avanzan los años, se nota un mayor nivel de ejecución del gasto gubernamental, es decir, cada vez existe una mejor sintonía y coherencia entre las erogaciones presupuestadas por las autoridades de Hacienda y el gasto ejecutado, en su conjunto, por todas las entidades del Gobierno Central.

Con respecto a la conducción administrativa del Estado, en el periodo 2004-2008, el nivel de ejecución del gasto

creció de 93.7 a 99.4 por ciento, mostrando el mayor nivel de ejecución en base a la clasificación del gasto por áreas de gestión. Esto indica que al cierre del periodo —en 2008— el gasto presupuestado para el funcionamiento del Órgano Legislativo, Corte de Cuentas, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Ramo de Relaciones Exteriores y Tribunal Supremo Electoral, entre otras entidades, se ejecutó prácticamente en su totalidad.

Una tendencia diferente se observa en el nivel de ejecución el gasto correspondiente a administración de justicia y seguridad ciudadana, ya que de 2004 a 2008, éste se redujo de 98.9% a 95.4%. En detalle, durante el periodo en observación, la caída se registró a partir de 2006, cuando el nivel de ejecución del gasto cayó a 97.4%, después que en 2005 fue de 99.8%. La tendencia a la baja se mantuvo en 2007 y 2008, cuando el nivel de ejecución alcanzó el 95.8 y 95.4 por ciento, respectivamente.

En cierta forma, llama la atención la tendencia a la baja en el nivel de ejecución del gasto en dicha rama, pues según el gobierno, y en base a su programa de gobierno “País Seguro”, el componente de seguridad sería uno de los ejes principales —sino el más importante— de la gestión gubernamental. La caída en el nivel de ejecución del gasto en justicia y seguridad ciudadana contradice el argumento de que existe escasez de recursos, tal como ha sucedido en los últimos años.

En el ámbito de desarrollo social, el nivel de ejecución del gasto aumentó de 93.6% a 99.0%, en el periodo que va de 2004 a 2008. Como se verá más adelante, estos aumentos están relacionados a las alzas en los niveles de ejecución de las dos carteras más importantes de ésta área de gestión: Ministerio de Educación y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, aún cuando éste último no muestra avances sustanciales de su gasto en términos de capacidad instalada y eficiencia.

Finalmente, el nivel de ejecución del gasto para apoyo al desarrollo económico pasó de 77.2 a 98.3 por ciento, de 2004 a 2008. Como es notorio, esta área de gestión fue la que experimentó la mejora más sustancial con respecto a las otras áreas, pues de ejecutar un poco más de las tres cuartas partes del I presupuesto, pasó a un monto cercano al 100 por ciento.

En términos generales, puede mencionarse que el nivel de ejecución del gasto mejoró en el periodo 2004-2008, a excepción del correspondiente a administración de justicia y seguridad ciudadana. Esto es un logro importante si se parte del hecho de que el nivel de gasto se ve afectado algunas veces por factores exógenos —como desastres naturales—que obligan a la desviación de recursos para tareas de reconstrucción (Vergara y González, 2006), y los ajustes vía gasto que realiza el gobierno para alcanzar la meta de resultado global comprometida con organismos internacionales con miras a mantener la estabilidad macroeconómica (FUNDE, 2008)²².

En este punto, cabe mencionar que, a veces, la limitación del gasto a niveles inferiores a los autorizados en el presupuesto compromete la efectividad del mismo, ya que los recortes afectan el gasto en bienes y servicios complementarios, de los que depende la finalización adecuada de una acción de política (Croce, Da Costa y Juan-Ramón, 2002).

4.2. Evaluación del gasto en desarrollo social²³.

En el apartado anterior se observa como el gasto del área de desarrollo social ha aumentado su nivel de ejecución en el período 2004-2008, lo cual es un aspecto positivo de la gestión de los recursos públicos. Sin embargo, para hacer un juicio completo sobre la eficiencia de dicho incremento, debe analizarse su impacto a través de los resultados obtenidos. Para ello, debe compararse el gasto en esta área de gestión contra la evolución de ciertos indicadores, lo que permitirá evaluar dicho impacto.

Con dicho propósito, se utiliza el Índice de Desarrollo

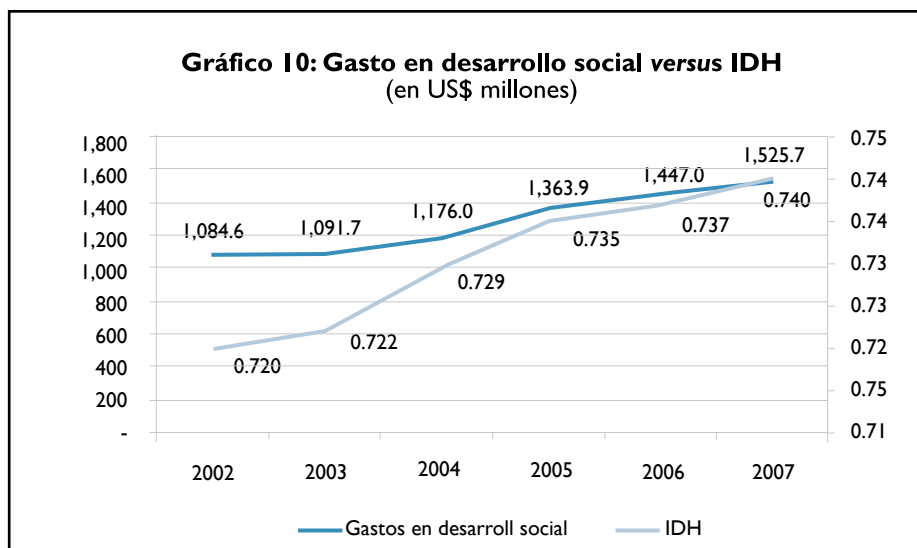
²² Según FUNDE (2008), el Gobierno fija como meta principal el nivel del resultado global, que es el principal indicador de las finanzas públicas. Si se prevé que el déficit aumentará por encima de lo programado, se llevan a cabo ajustes en las partidas de gasto, siendo la inversión quien recibe la mayor parte del ajuste.

²³ El gasto del área de desarrollo social comprende las erogaciones por los servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda, entre otros.

Humano (IDH)²⁴, pues parece ser un indicador adecuado que muestra el impacto que tienen los recursos utilizados en el bienestar social y en el desarrollo.

El Gráfico 10 muestra como el gasto en desarrollo social pasó de \$1,084.6 millones a \$1,525.7 millones, en el periodo 2002-2007. De igual forma, durante el mismo periodo, el IDH para El Salvador pasó de 0.720 a 0.740, variación que indica una leve mejoría en el nivel de bienestar de la población. Es importante mencionar que así como entre los años 2003 y 2005 el gasto en desarrollo social experimenta su mayor incremento (\$272.2 millones), el IDH también muestra el avance más grande de todo el periodo, pasando de 0.722 a 0.735.

El coeficiente de correlación entre ambas series de datos muestra un vínculo fuerte (0.97) y una relación directa entre el gasto en desarrollo social y el IDH. Así, como es lógico esperar, el mayor gasto en desarrollo social año tras año se traduce en un incremento en el nivel de bienestar social expresado en el aumento del IDH (Véase Anexo 1).



Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe Sobre Desarrollo Humano 2004-2007 e Informe Sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2007/2008.

Ahora bien, es importante aclarar que la evolución no depende únicamente del gasto público, sino que existen otros factores que influyen en su determinación, tal como el flujo de remesas familiares.

²⁴ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que toma en cuenta tres dimensiones fundamentales: una vida larga y saludable, conocimientos y un nivel decente de vida. Para ello, se han escogido tres variables para representar esas tres dimensiones: la esperanza de vida, el logro educacional y el nivel de ingreso (PNUD, 1997).

En este caso, no está demás destacar que en el subperiodo que va del año 2004 a 2007, el nivel de ejecución del gasto en desarrollo social se fue incrementando gradualmente, pasando de 93.6 a 98.4 por ciento, respectivamente (Véase el Cuadro 10). Es decir, la cantidad de recursos presupuestados se ejecutó casi en su totalidad al cierre del subperiodo.

Cuadro 11: Nivel de ejecución del gasto público en educación y salud 2003-2007

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007
Ramo Educación	93.9%	95.5%	98.9%	99.3%	98.6%
Ramo Salud Pública y Asist. Social	92.0%	94.5%	93.2%	95.3%	97.9%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

De igual forma, como se presenta en el Cuadro 11, en el periodo 2003-2007 el nivel de ejecución del gasto público presupuestado mejoró en los ramos de Educación y Salud Pública y Asistencia Social, aún cuando en algunos años hubo ligeros decrementos en los niveles de ejecución. Tal como expresó líneas atrás, el IDH contiene un componente educativo y de salud. En este sentido, un aumento del gasto del Gobierno Central en desarrollo social, aunado a un mayor nivel de ejecución del gasto en las carteras de Educación y Salud se ha traducido en una mejora del indicador.

4.3. Evaluación del gasto conjunto en desarrollo económico y social.

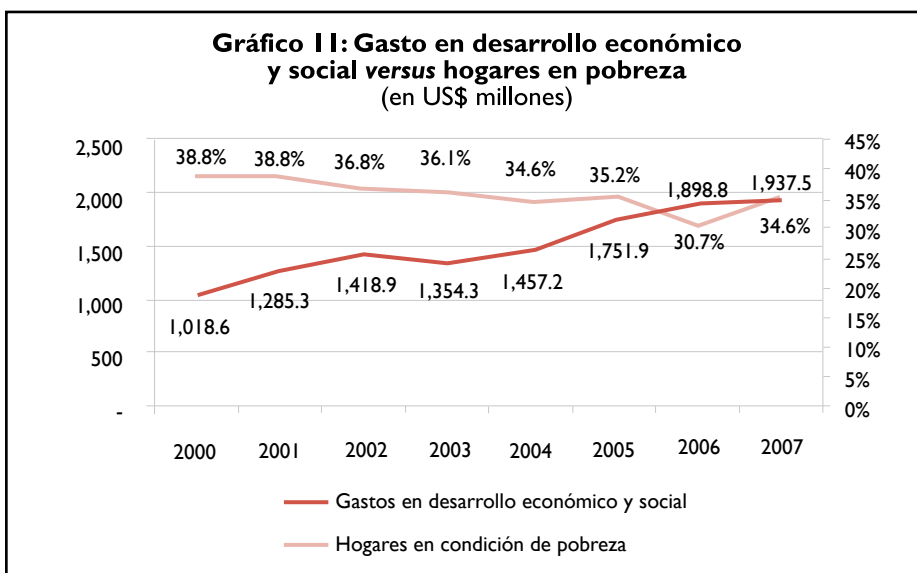
Otra forma de evaluar el impacto del gasto del Gobierno Central es contrastándolo con la evolución del nivel de pobreza en el país. Para efectos del análisis de este estudio, se compara la suma del gasto en desarrollo social y apoyo al desarrollo económico, con el porcentaje de hogares en condición de pobreza. Para ello se debe tener presente que si bien la pobreza es un fenómeno social que tiene múltiples dimensiones, buena parte de su erradicación pasa por las acciones que el Estado toma en beneficio de los pobres y vulnerables que son incapaces de beneficiarse del proceso de crecimiento económico (Vergara y González, 2006).

El Gráfico 11 muestra como en el periodo que va del año 2000 a 2007, el gasto destinado a desarrollo social y apoyo al desarrollo económico, en conjunto, pasó de \$1,018.6 millones

a \$1,935.7 millones. Por su parte, para el mismo periodo, el porcentaje de hogares en condición de pobreza se redujo de 38.8 a 34.6 por ciento. No obstante, es importante destacar que en algunos años, el aumento del gasto en las áreas de gestión mencionadas no se tradujo necesariamente en una disminución en el porcentaje de hogares en condición de pobreza: en los años 2005 y 2007, el gasto en desarrollo social y apoyo al desarrollo económico se incrementó en \$294.7 millones y \$38.8 millones, respectivamente, con respecto al año anterior. Para los mismos años en observación, el porcentaje de hogares en condición de pobreza aumentó en 0.6% y 3.9%, respectivamente. Lo acaecido en estos años podría estar asociado, entre otras razones, a un uso ineficiente de los recursos.

En un sentido inverso, en 2003, a pesar de un recorte en el gasto, el nivel de hogares en condición de pobreza se redujo, aspecto que podría asociarse entre otros muchos factores, a una utilización más efectiva de los recursos destinados al desarrollo social y al apoyo al desarrollo económico.

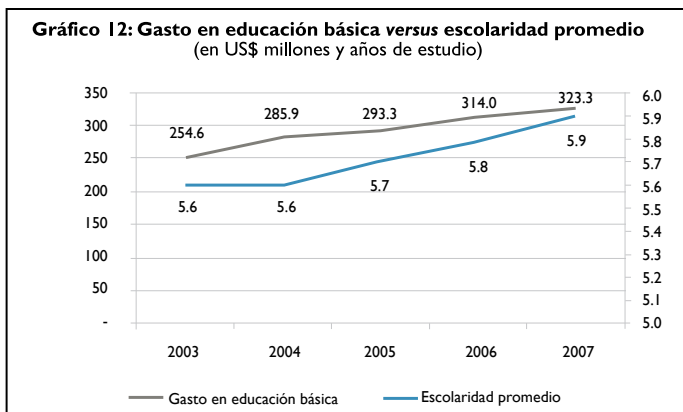
En suma, el coeficiente de correlación entre ambas series de datos establece un vínculo fuerte e inverso (-0.82) entre la suma del gasto en desarrollo económico y social y la proporción de hogares en condición de pobreza. En base a lo anterior, es lógico pensar que mayor cantidad de recursos destinados al gasto en desarrollo económico y social se traducirán, a la postre, en una menor proporción de hogares salvadoreños en situación de pobreza (Véase Anexo 2).



Fuente: Ministerio de Hacienda y DIGESTYC

4.4. Evaluación del gasto en educación.

Con el fin de evaluar el impacto del gasto en educación, a continuación se compara el gasto público en educación básica —que comprende el estudio de primero a noveno grado— con el nivel de escolaridad promedio existente en el país. Si bien el primero es el gasto en educación pública y el segundo corresponde al grado de escolaridad a nivel general, se debe tomar en cuenta que en el sistema educativo público se encuentran, con amplio margen de diferencia, la mayor parte de los estudiantes de educación básica.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe Sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2007/2008 y EHPM 2007

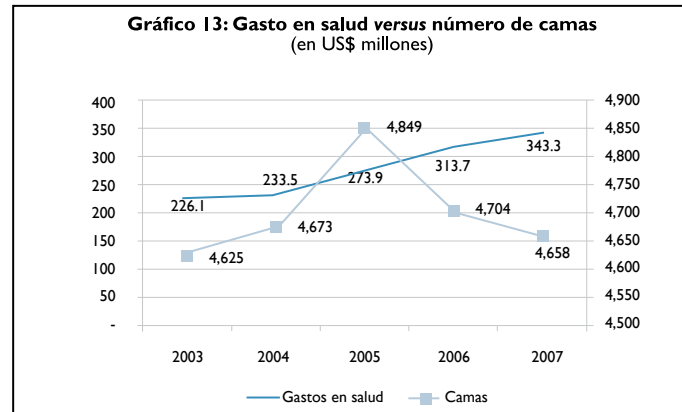
Tal como lo indica el Gráfico 12, en el periodo 2003-2007, el nivel de escolaridad promedio inició con 5.6 y finalizó con 5.9. Por su parte, el gasto en educación básica inició con \$254.6 millones y cerró con \$323.3 millones. Como se puede ver, a lo largo del periodo en observación, el alza en el gasto en educación estuvo acompañada de un incremento en el nivel de escolaridad. Sin embargo, en 2004, si bien el gasto en educación básica registró un incremento con respecto al año inmediato anterior, el nivel de escolaridad fue el mismo que el de 2003 (5.6 años).

El grado de correlación existente entre ambas series de datos muestra que el vínculo entre el gasto en educación básica y el nivel de escolaridad promedio es fuerte (0.90) y con una relación directa. Así, pues, resulta evidente que los aumentos del gasto en educación básica se traducen en alzas en los niveles de escolaridad promedio.

Adicionalmente, conviene destacar que entre 2003 y 2007, el nivel de ejecución del gasto en educación básica fue exactamente del cien por ciento, es decir, los recursos presupuestados se gastaron en su totalidad (Véase Anexo 3).

4.5. Evaluación del gasto en salud.

Como se expresó anteriormente, el gasto en salud constituye una de las erogaciones más relevantes que realiza el gobierno en materia de apoyo al desarrollo social, por lo que la medición de su impacto en la sociedad es clave a la hora de hacer una evaluación del gasto público en su totalidad. Con base a ello, a continuación se compara el gasto total en salud con el número de camas existente en la red pública, considerando que éste último es un indicador de la capacidad instalada y del nivel de cobertura en la atención de salud.



Fuente: Ministerio de Hacienda y MSPAS

El Gráfico 13 muestra que de 2003 a 2007, el número de camas existente en la red pública de salud varió muy poco, pues pasó de 4,625 a 4,658 unidades, aspecto que indica que durante ese periodo la capacidad instalada para atención de salud prácticamente se mantuvo constante. Por su parte, el gasto público inició con \$226.1 millones y cerró con \$343.3 millones, un aumento del 52%.

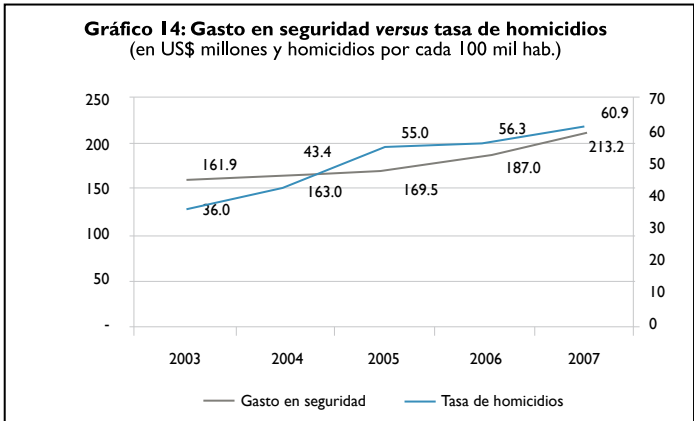
A pesar de que a lo largo de todo el periodo no hubo mayor aumento en el número de camas, cabe mencionar que entre 2003 y 2005 hubo alza en el número de ellas, pero después se registró una fuerte caída en los años 2006 y 2007, dejando el nivel de la capacidad instalada tal como estaba al inicio del periodo evaluado.

En la misma dirección, el coeficiente de correlación entre ambas series de datos indica una relación directa y muy débil (0.10) entre las variables. Es decir, tal como se asigna y se ejecuta el mayor gasto en salud pública, no se traduce efectivamente en un alza de la capacidad instalada para la atención en salud. Esta relación cobra mayor relevancia cuando se parte del hecho de que buena parte de la población salvadoreña —especialmente los más pobres— adolece con mucha frecuencia de múltiples

enfermedades, por lo que tiene una demanda creciente en la atención de salud a nivel de la red pública(Véase Anexo 4).

4.6. Evaluación del gasto en seguridad pública.

Uno de los principales problemas que afecta a los salvadoreños y salvadoreñas ha sido el clima de inseguridad y violencia social que ha imperado en el país en los últimos años. En vista de ello, a continuación se evalúa la relación del gasto en seguridad pública con la tasa de homicidios existente en el país por cada cien mil habitantes. En este sentido, habría que esperar que una utilización eficiente de los recursos destinados a seguridad tienda a reducir gradualmente el número de homicidios que suceden en el país.



Fuente: Ministerio de Hacienda, IML y OCAVI

El Gráfico 14 indica que el gasto en tareas de seguridad pública pasó de \$161.9 millones a \$213.2 millones, mostrando un incremento del 32% en el periodo que va de 2003 a 2007. Durante el mismo periodo, se registró una fuerte alza en el número de homicidios, ya que se pasó de los 36 a los 60.9 homicidios por cada cien mil habitantes. Ello indica un bajo nivel de efectividad en la utilización de los recursos destinados al combate de la violencia social que culmina en asesinatos.

La correlación entre ambas series de datos muestran un vínculo fuerte (0.81) y positivo entre las variables, lo cual es incongruente, pues el alza en el gasto en seguridad pública debería traducirse en una reducción en la cantidad de homicidios, a menos que, como se dijo anteriormente, se haga un uso ineficiente de los recursos.

Parte de la respuesta se puede encontrar en el nivel de ejecución del gasto en los Ramos de Gobernación

Cuadro 12: Ejecución del gasto en Gobernación, Seguridad Pública y Justicia y tareas de seguridad

Área de Gestión	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ramo Gobernación	99.7%	99.5%	99.8%	99.7%	99.9%	100.0%
Ramo Seg. Pública y Justicia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	94.4%	92.8%
Gasto en tareas de seguridad	99.8%	99.9%	100.0%	100.0%	94.6%	92.3%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda
n.a.: no aplica

y Seguridad Pública y Justicia, carteras que se encargan principalmente de velar por la seguridad pública en el país. El Cuadro 12 muestra que el nivel de ejecución del gasto en el Ramo de Seguridad Pública y Justicia —entidad del Ejecutivo creada al cierre de 2006 con el fin de enfrentar de mejor manera la delincuencia— fue del 94.4 y 92.3 por ciento, en 2007 y 2008, respectivamente. Es decir, dicha cartera disponía de más recursos para ejecutar en un momento en que sucedía un aumento en los niveles de homicidios.

Como se puede ver, el gasto en seguridad pública no se ejecutó en su totalidad en los últimos años y, al parecer, hay razones para pensar que los recursos que financiaron las tareas de seguridad pública no se utilizaron eficientemente, pues la tasa de homicidios aumentó año tras año, a pesar de los incrementos en el gasto.

SEGUNDA PARTE

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EN EL SALVADOR

CAPÍTULO I

I. ANTECEDENTES DE LA DEUDA.

I.1. Política Fiscal y Endeudamiento.

La política fiscal es la piedra angular de la política económica en aquellos países que tienen restricciones para utilizar política monetaria o de tipo de cambio. Este es el caso de El Salvador, Uruguay, Ecuador, Panamá, entre otros.

Scarone (2004) define la política fiscal como las variaciones que un gobierno efectúa en sus ingresos y gastos públicos con la finalidad primordial de influir en el nivel de actividad económica. La política fiscal tiene como objetivos generar el mayor nivel de empleo posible, influir en la demanda agregada mediante los impuestos y el gasto, además de administrar, regular y redistribuir los recursos de una sociedad. Para lograr estos propósitos, la política fiscal cuenta con dos herramientas que constituyen sus pilares: los ingresos y el gasto público. De la misma forma la política fiscal tiene el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, manteniendo el balance fiscal bajo control.

Los ingresos públicos son los recursos con que cuenta el Estado en concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, ingresos derivados de la venta de bienes y servicios e ingresos por financiamiento interno y externo. Los ingresos públicos se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros son aquellos que obtiene un Estado por las obligaciones fiscales que impone él mismo a personas naturales y jurídicas conforme a la ley, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos, la compra-venta, el consumo y las transferencias. Es decir, son los ingresos que percibe el gobierno a través del pago de impuestos. Por otra parte, los ingresos no tributarios son todos los recursos que percibe el Estado y los demás entes públicos mediante la contraprestación de servicios a personas naturales y jurídicas, así como también por los ingresos provenientes de funciones de derecho público²⁵.

El gasto público lo constituyen las erogaciones que realizan los gobiernos para inversiones públicas, sus compromisos sociales y económicos y para su propio funcionamiento.

²⁵ Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal, segunda edición, SHCP; México.

Esto depende principalmente de los objetivos de desarrollo que cada Estado establece y tiene un efecto multiplicador en la economía.

Cuando los gastos que ha realizado el Estado en un periodo determinado son mayores a los ingresos existe déficit fiscal. Si un país mantiene un déficit fiscal crónico y no encuentra o no implementa las medidas necesarias para aumentar sus ingresos (tributarios y no tributarios) o para controlar el gasto, se genera un endeudamiento creciente resultado de un aumento de su déficit fiscal.

La Deuda Pública (DP) es la suma de las obligaciones del Sector Público derivadas de los empréstitos y otros tipos de compromisos que tiene un país frente a sus acreedores locales y extranjeros. La deuda se puede clasificar, entre otras formas, por su plazo, de corto, mediano y largo plazo. La deuda de corto plazo se utiliza normalmente para cubrir los déficit temporales de tesorería del gobierno; ésta puede utilizarse para financiar el gasto corriente de un país y es pagadera en un lapso inferior a un año.

La deuda de mediano plazo y la deuda de largo plazo se utilizan principalmente para financiar proyectos de inversión y desarrollo.²⁶

La DP se divide en deuda interna y deuda externa. La primera está constituida por el conjunto de obligaciones que tiene el gobierno con acreedores nacionales y todos sus efectos se suscriben al interior del país. La deuda interna puede estar en manos de prestamistas particulares nacionales, banca central, banca comercial, inversionistas nacionales en títulos valores, entre otros. Los bancos centrales pueden ser prestamistas de última instancia siempre y cuando esta responsabilidad este dentro de sus funciones²⁷. La segunda, la deuda externa, es deuda contratada con acreedores extranjeros, ya sea de un país, una institución u organismo internacional.

El Ministerio de Hacienda clasifica la Deuda Pública por residencia, es decir, dependiendo si ésta se contrae con

²⁶ En El Salvador la deuda de largo plazo está compuesta por préstamos con organismos financieros internacionales y bonos (internos y externos)

²⁷ Para el caso de El Salvador, El Banco Central de Reserva dejó de ser prestamista de última instancia a partir de la vigencia de la Ley Orgánica del BCR de 1991.

organismos internacionales o con cualquier persona natural o jurídica con o sin residencia y domicilio en El Salvador ²⁸.

Es importante señalar que en El Salvador, la Deuda se mide a nivel de Sector Público no Financiero (SPNF), que comprende la deuda del Gobierno Central, Resto del Gobierno General y Empresas Públicas no Financieras (EPNF).

El endeudamiento de un país tiene distintos efectos en la economía y sirve principalmente para financiar los presupuestos del Estado, específicamente la brecha que existe entre los ingresos y egresos. Además cumple la función de aumentar el margen de acción que tiene el gobierno para tomar decisiones de política durante un periodo determinado²⁹.

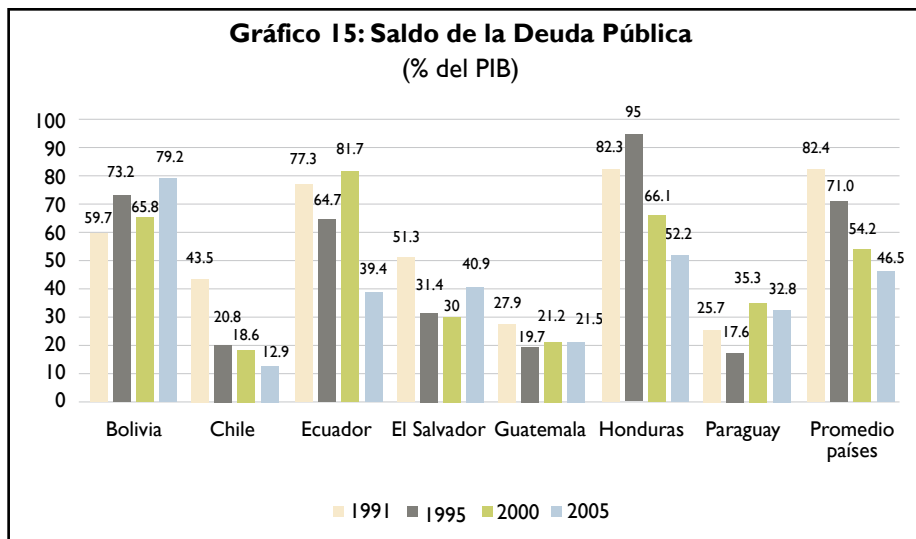
La deuda externa para El Salvador está constituida principalmente por préstamos de organismos financieros multilaterales, préstamos bilaterales y bonos. Además, la deuda se puede adquirir en diferentes formas: préstamos con tasas fijas y variables, bonos indexados a las tasas de interés del mercado internacional y a plazos que van desde los 5 a los 50 años.

De cada tipo de clasificación se obtiene un análisis específico del comportamiento de la deuda externa e interna de un país.

1.2. Endeudamiento en América Latina.

América Latina está constituida en su mayoría por países en vías de desarrollo o de renta media. Son economías débiles con una necesidad permanente de mantener tasas de crecimiento sostenido y disminuir con ello las brechas de pobreza existentes. Esta situación, y la falta

de capacidad para generar ingresos propios, llevan a los gobiernos a recurrir al endeudamiento como medio de obtención de los recursos necesarios para financiar las necesidades de gasto e inversión, llegando algunas veces a generar problemas de solvencia e insostenibilidad. En línea con lo anterior, en los primeros años de la década de los noventa, la mayoría de los países tuvieron niveles de deuda por encima del 50% del PIB, poniendo en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. A continuación se presentan los saldos de la deuda de algunos países de América Latina para el periodo 1991-2005 (Ver Gráfico 15).



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPAL STAT

Como puede observarse, Bolivia y Honduras han tenido a lo largo del periodo 1991-2005 niveles de endeudamiento por encima del 50%, situación que los ha llevado a ser incluidos en el club de países altamente endeudados (HIPC). Existe otro grupo de países tales como Chile, Ecuador y El Salvador, que han pasado de altos niveles de deuda a principios de los noventa, a una tendencia a la baja desde 1995 en adelante. El caso más relevante es Chile, que paso de niveles del 40% del PIB a 12.9% en 2005. Por otra parte, Guatemala y Paraguay, han mantenido en todo el periodo, niveles de deuda por debajo del 35%.

A nivel de América Latina los niveles de endeudamiento han pasado, en promedio, de tasas arriba del 80% en los noventa al 46% en el 2005.

1.3. Evolución del Endeudamiento en El Salvador (1991-2008).

El endeudamiento en El Salvador ha pasado por distintas etapas, en las cuales, su comportamiento ha estado influido por las prioridades de política económica y de

²⁸ El Ministerio de Hacienda define Deuda Externa y Deuda Interna de la siguiente manera:

- Deuda Externa: Son aquellas obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquier persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en la República de El Salvador.
- Deuda Interna: Son aquellas obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos y valores del Estado y Entidades Públicas en el territorio de la República de El Salvador y las obligaciones que contrae el Estado u otras entidades públicas no financieras con el BCR, Instituciones Financieras u otras personas naturales ó jurídicas.

Fuente: www.mh.gob.sv, Gestión Financiera

²⁹ Rofl H. Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt. Diccionario de Economía Social de Mercado. P. 180.

desarrollo impulsadas por cada Gobierno desde 1989 a la actualidad. Además, se han presentado diferentes sucesos y shocks internos y externos que han llevado al Gobierno a utilizar el endeudamiento como una herramienta clave para cumplir las necesidades de la sociedad salvadoreña y cubrir todos los compromisos y obligaciones financieras del Estado.

En el análisis se distinguen cuatro etapas basadas en los periodos presidenciales que muestran la evolución de la Deuda Pública en El Salvador.

1.3.1. Etapa 1 (1991-1993).

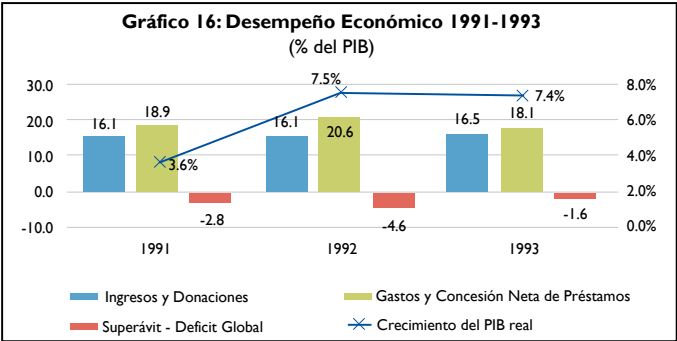
Esta etapa estuvo caracterizada por una economía de posguerra, con la necesidad de enfrentar a corto plazo los problemas socioeconómicos después del conflicto armado, solventar los desequilibrios macroeconómicos y lograr un crecimiento económico sostenido. Esto condujo al Gobierno a implementar medidas que dinamizarán a corto plazo la economía del país. En este sentido, las reformas fiscales implementadas tuvieron como objetivo permitir al sector privado ser el impulsor del crecimiento económico. FUNDE (2008) menciona que las reformas en el área tributaria fueron de dos tipos: simplificar la administración tributaria y simplificar el sistema impositivo. Estas medidas iban de acuerdo a los planteamientos del desarrollo económico de esa época, en la cual se pretendía que el mercado por si mismo se regulara y que el sistema fiscal no asfixiara al sector privado para poder generar crecimiento sostenido.

Esta etapa tuvo tasas de crecimiento promedio real de 6.2% del PIB, los niveles de ingresos fiscales fueron del 16.1% para 1991 y 1992, y 16.5% para 1993. El gasto público, para los mismos años, registró un 18.9%, 20.6% y 18.1% en relación al PIB. Esto trajo consigo un déficit fiscal de 2.8%, 4.6% y 1.6% de 1991 a 1993 (Ver Gráfico 16). El nivel de endeudamiento durante este periodo tendió a disminuir y rondó en promedio el 46.44%, tal como se muestra en el Cuadro 13. En este periodo, los niveles de deuda tuvieron su punto más alto en 1991, donde se llegó al 51.33%, compuesto por un 35.15% de deuda externa y por un 16.2% del PIB en concepto de deuda interna. Aunque efectivamente a principios de los noventa fueron

Cuadro 13: Deuda Pública SPNF 1991-1993
(% del PIB)

	1991	1992	1993	Promedio
SPNF Deuda Total	51.3	49.3	38.6	46.4
SPNF Deuda Externa	35.1	33.8	24.3	31.0
SPNF Deuda Interna	16.2	15.5	14.4	15.3

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

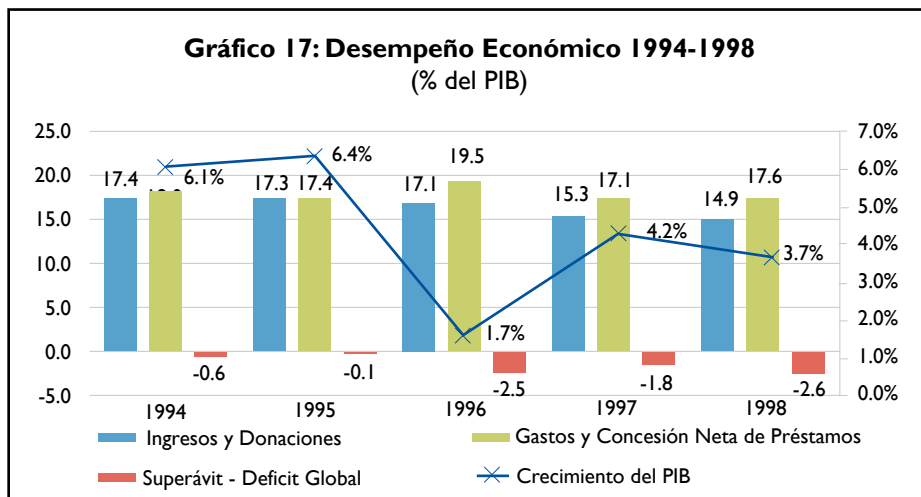
los años con niveles más altos de endeudamiento, es importante destacar que en términos nominales el saldo de la deuda rondó en promedio los 2,700 millones de dólares, los niveles más bajos en todo el periodo de 1991 a 2008.

1.3.2. Etapa 2 (1994-1998).

En esta etapa, se reconoce que el sector público salvadoreño fue centralizado y burocratizado, lo cual se expresa, entre otras cosas, en la concentración de funciones de planificación y administración. Los objetivos en estos años no variaron en gran medida de los objetivos de desarrollo y crecimiento del periodo anterior. Durante estos años la política fiscal fue el motor de los incentivos al sector empresarial para dinamizar el comercio.

Tal como se muestra en el Gráfico 17, las tasas de crecimiento del PIB real para 1994 y 1995 fueron de 6.1% y 6.4%. En 1996, 1997 y 1998 hubo una desaceleración económica con tasa de 1.7%, 4.2% y 3.7%. Acevedo (2001) menciona “como principales explicaciones de la desaceleración, la alta proporción del consumo llegando a niveles cercanos al 100% del producto, mientras que las formación bruta de capital no llega al 20% del mismo, de modo tal que es muy difícil generar dinamismos que propicien altas tasa de crecimiento a largo plazo”³⁰. Esto trajo consigo una caída en la tasa de crecimiento del PIB real que en promedio fue de 4%. Los ingresos continuaron con la tendencia a la baja, pasando de 17.4% en 1994 a 14.9% del PIB en 1998. Por el lado del gasto, se mantuvo en promedio cercano al 18% del PIB. Además, en los primeros dos años de gobierno se mantuvo un déficit no mayor al 1%, mientras que de 1996 a 1998 nuevamente se sucede un aumento del déficit de manera tal que en el último año se llegó a tener un saldo negativo de 2.6% en relación con el PIB (Ver Gráfico 17).

30 FUNDE 2008. Seguridad Fiscal en El Salvador: Medidas para Fortalecer la tributación. Pág. 7.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

Los niveles de endeudamiento durante esta segunda etapa, en promedio fueron de 31.42%, la deuda externa fue de 21.5% y la deuda interna de 9.91% del PIB (ver Cuadro 14). En este periodo es de notar que hubo una tendencia decreciente de la deuda: para 1994 se tuvo una deuda total del 36.28% de la cual el 23% era externa y el 13.25% interna. Luego, en el último año del periodo, -en 1998- hubo una disminución significativa, debido principalmente a las privatizaciones y venta de acciones de empresas estatales a la empresa privada. Esto generó los recursos para reducir los niveles de endeudamiento. Es así como la deuda externa se redujo al 20% y la interna al 7% del PIB.

Cuadro 14: Deuda Pública SPNF 1994-1998
(% del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
SPNF Deuda Total	36.2	31.4	31.9	30.4	27.1	31.4
SPNF Deuda Externa	23.0	20.7	21.9	21.9	20.0	21.5
SPNF Deuda Interna	13.2	10.7	9.98	8.5	7.09	9.91

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

1.3.3. Etapa 3 (1999-2003).

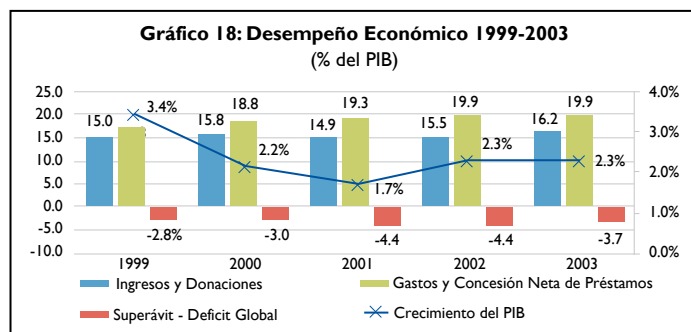
Desde el inicio de este periodo, el gobierno tuvo que enfrentarse a variados problemas como los terremotos de 2001, las sequías, el desplome de los precios del café, la desaceleración de la economía mundial, entre otros. Es decir, más allá de los objetivos planteados por los gobiernos anteriores de disminución de la pobreza, estabilidad macroeconómica, mejoras en los programas de salud y educación, el gobierno tuvo que hacer frente a los shocks externos e internos para mitigar los efectos adversos sobre la sociedad. No obstante, hubieron algunos objetivos específicos durante este periodo que se enfocaron primordialmente a cinco aspectos: a) crear un ambiente seguro para las inversiones extranjeras, b) la reactivación del sector agropecuario, c) la eliminación del

riesgo cambiario, d) el fortalecimiento de las finanzas públicas y e) el fomento de la competitividad. Para ello se utilizaron diferentes medidas, como la eliminación del IVA en algunos productos agrícolas y los medicamentos, el aumento de las líneas de crédito y la dolarización.

Estas medidas tuvieron poco impacto a nivel macroeconómico, pues las tasas de crecimiento del PIB real de ese periodo tendieron a la baja y no lograron mantenerse en el mediano plazo: para 1999 la tasa

de crecimiento fue de 3.4%, y continuó su desaceleración hasta llegar al punto más bajo en el 2001, año en que solo se creció un 1.7%. Para 2002 y 2003 la tasa se estabiliza alrededor del 2% (Ver Gráfico 18). Las medidas fiscales implementadas lograron generar un crecimiento leve en los niveles de ingresos, pasando del 15% al 16.2% del PIB para los últimos años, manteniendo los niveles de gasto rondando el 20%. En esta etapa, a pesar de estos ligeros crecimientos, los niveles de déficit rondaron en promedio el 3.66% en relación con el PIB, lo que trajo a la vez la necesidad de obtener recursos externos, por ende mayores niveles de endeudamiento. A diferencia del periodo anterior no hubo otras fuentes de financiamiento interno que solventaran los niveles de déficit.

Los niveles de endeudamiento en esta etapa, fueron de 34% en promedio. La deuda externa fue del 23.64% y la



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

deuda interna de 10.4% en relación con el PIB (ver Cuadro 15). Durante este periodo hubo un cambio de tendencia hacia el alza, tal como se mencionó anteriormente. Es así como se pasó de tener una deuda total del 28.2% en 1999 a tener una deuda total del 40.3% en el 2003, lo cual significa un incremento de 12 puntos del PIB con relación al saldo de 1999. Este incremento se debió en parte al

financiamiento de la reconstrucción luego de los desastres naturales antes mencionados. En su mayoría los costos de la reconstrucción fueron cubiertos con deuda externa, con objeto de no competir con los sectores privados por el financiamiento interno.

I.3.4. Etapa 4 (2004-2008).

Esta etapa se distingue principalmente por tener

Cuadro I5: Deuda Pública SPNF en relación con el PIB (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio
SPNF Deuda Total	28.24	29.59	33.50	38.60	40.31	34.05
SPNF Deuda Externa	20.65	20.02	21.63	26.98	28.94	23.64
SPNF Deuda Interna	7.59	9.57	11.86	11.62	11.36	10.40

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

una política de endeudamiento público, en la cual se vislumbraron dos grandes objetivos: El primero, definir una estrategia de endeudamiento del SPNF para complementar el ahorro corriente público y disponer de los recursos suficientes para financiar los proyectos de inversión prioritarios.

El segundo, mantener un nivel de endeudamiento acorde con la capacidad de pago del país y dentro de los parámetros prudenciales, a fin de garantizar la solvencia interna y externa y la sostenibilidad fiscal³¹. Para ello, el gobierno se auto-impuso como meta: a) mantener los niveles de deuda inferiores al 40% del PIB, b) no tener retrasos en el pago del servicio de la deuda del SPNF y c) reducir al final del periodo el servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos corrientes a menos del 20%. Además las proyecciones durante ese periodo fueron aumentar la base tributaria en 3 puntos como porcentaje del PIB, tener un ahorro corriente de 5.7%, un balance primario de 3.2, un déficit con pensiones de 1.5% y un nivel de deuda SPNF del 38.5%. Durante este periodo el Estado pasó por una coyuntura de fenómenos positivos y negativos que influyeron en el desempeño de las finanzas

públicas. En el 2004 se realizaron una serie de reformas a la legislación tributaria, orientado principalmente a fortalecer las capacidades de la administración tributaria, cerrar espacios de evasión y elusión e incrementar de manera sostenida la recaudación tributaria³².

Estas medidas comprendieron cambios en el Código Tributario, Ley de impuestos sobre la Renta, en la Ley de Transferencia de Bienes Muebles y la Prestación de Servicios (IVA), Ley de Bancos, entre otras. Estas reformas tuvieron un impacto positivo en los ingresos tributarios.

En el Cuadro I6 se muestran los ingresos tributarios netos desde 2004 a 2008, en el cual se ve un aumento en la carga tributaria de 1.5% (de 11.5% a 13% relación PIB), lo que generó también un aumento en los ingresos totales de 1.9% (de 16.3% a 18.2% relación PIB); mientras que por el lado del gasto total hubo un aumento significativo pasando del 18.7% en el año 2004 a 21.3% del PIB en el 2008, 2.6 puntos porcentuales más. El resultado (Déficit) global incluyendo donaciones terminó en -3.1% del PIB.

Cuadro I6: Sector Fiscal SPNF 2004-2008 (% del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Ingresos y Donaciones	16.3	16.3	17.4	18.0	18.2
Ingresos Corrientes	16.0	16.0	17.1	17.7	17.9
Tributarios (netos)	11.5	12.5	13.3	13.4	13.0
Contribuciones a la Seguridad Social	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6
No Tributarios	2.1	1.3	1.3	1.3	1.2
Superávit de Operación de Emp. Públicas	0.6	0.5	0.6	0.5	0.8
Transferencias de Financieras Públicas	0.0	0.0	0.2	0.8	1.3
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Donaciones del Exterior	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2
Gastos y Concesión Neta de Préstamos	18.7	19.3	20.3	19.9	21.3
Gastos Corrientes	16.3	16.5	17.2	17.1	18.3
Gastos de Capital	2.3	2.8	3.1	2.8	3.0
Inversión Bruta	2.1	2.5	2.7	2.3	2.6
Concesión Neta de Préstamos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ahorro Corriente	1.4	1.4	1.8	2.2	1.7
Resultado Primario (No incluye intereses)	3.5	3.6	4.3	4.7	4.1
Déficit Global incluyendo Donaciones	-2.4	-3.0	-2.9	-1.9	-3.1

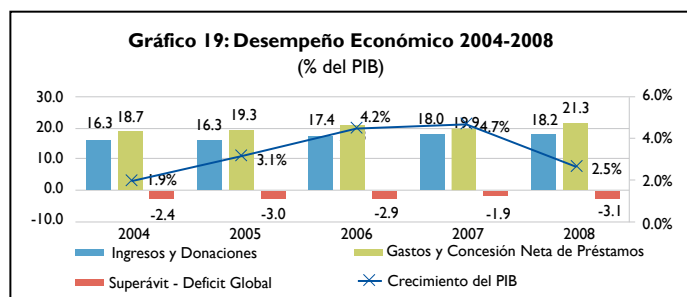
Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR.

/1 No incluye ni FOP ni FOSEDU

31 Política de endeudamiento Público 2004-2009. Ministerio de Hacienda de El Salvador. Septiembre de 2004.

32 Ídem 30. Pág. 15-16.

Las tasas de crecimiento del PIB real tuvieron una tendencia positiva, generando una mayor dinamización de la economía, pasando de 1.9% en el 2004 a 4.7% en el 2007; sin embargo en el último año decreció a 2.5% del PIB, debido principalmente a los shocks externos (Ver Gráfico 19). Los aspectos negativos durante este periodo fueron: la crisis financiera internacional y la gestión de la política subsidiaria³³. Esto se agravó con los problemas de financiamiento a corto plazo que tuvo El Salvador en el 2008.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

Los niveles de endeudamiento en esta etapa fueron en promedio de 39.1%, en el que la deuda externa representó el 27.6% y la deuda interna el 11.5% en relación con el PIB (ver Cuadro 17). Para 2004, se tuvo una deuda total del 40.5%; mientras que para el año 2008, la deuda total disminuyó del 35.7% en relación con el PIB³⁴. Esta disminución en la deuda se debe principalmente a la imposibilidad del gobierno para obtener nuevo endeudamiento debido a los desacuerdos políticos en la Asamblea Legislativa en el periodo 2006-2008.

Cuadro 17: Deuda Pública SPNF en relación con el PIB (%)
(2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
SPNF Deuda Total	40.5	39.7	39.7	36.5	35.7 ¹	39.1
SPNF Deuda Externa	28.6	27.0	28.9	25.9	24.5	27.6
SPNF Deuda Interna	11.9	12.7	10.7	10.6	11.3	11.5

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

Una vez descritas las distintas etapas de la evolución de la deuda pública, es importante determinar cuáles han sido los factores determinantes de la DP en El Salvador, esto se estudiará a continuación.

³³ Mantener subsidios a sectores de la economía que generaron mayor niveles de gasto público (energía eléctrica, gas, transporte) y esto a la vez ejerció mayor presión a corto y mediano plazo para solventar las necesidades financieras y sociales.

³⁴ Estos niveles de deuda excluyen algunos componentes del saldo total, los que serán tratados en el capítulo dos.

CAPÍTULO II

2. FACTORES DETERMINANTES DE LA DEUDA PÚBLICA: CASO DE EL SALVADOR.

En este acápite se toman tres factores que han predominado desde 1990 a la actualidad el manejo de la deuda pública en El Salvador: la Regla de Oro (Golden Rule), la reconstrucción y las pensiones.

2.1. “Golden Rule”.

Tal como se hace mención en el capítulo primero, la política fiscal se considera el pilar fundamental de la política económica de un Estado, en la medida en que la política monetaria va perdiendo su efecto en la economía real y ésta se enfoca a decisiones de mantener los tipos de cambio fijo o mantener niveles de inflación moderados. Así la política fiscal aumenta su protagonismo a medida que se generan las condiciones para contener o disminuir el déficit fiscal y reducir la deuda pública. La política fiscal logra ser eficiente en la medida que no conduce al incremento de la deuda expresada en relación con el PIB.

En este contexto surge la importancia de incorporar la “Golden Rule” en la política fiscal, específicamente en los criterios necesarios para el endeudamiento de un país. Este concepto se define como el mecanismo por el cual durante un ciclo económico, el endeudamiento del gobierno se destinará a financiar sólo el gasto de inversión pública y no el gasto corriente³⁵. Es decir que por regla general en el mediano y largo plazo, solo debería recurrir al endeudamiento si los recursos son utilizados para inversión pública, siendo así que se produce un estímulo al uso eficiente de los recursos en la generación de capacidades productivas para poder en el futuro generar recursos para amortizar la deuda.

Jiménez (2005) menciona que reducir la inversión como variable de ajuste al déficit, da como resultado una inversión inestable e ineficiente. En una economía en recesión y un comportamiento procíclico de la inversión pública, puede aumentar la recesión en vez de contribuir a superarla³⁶. La disminución de la inversión pública desacelera la demanda agregada y por ende, la producción doméstica. Además si no existe otra variable exógena que muestre señales positivas, puede recaer

en una contracción de los ingresos tributarios, obligando nuevamente a recortar la inversión pública para lograr cumplir la meta de déficit fiscal, con lo que el gobierno entra en un círculo vicioso de insostenibilidad fiscal y deterioro de la demanda agregada.

La política fiscal no distingue el papel de la inversión como tal, sino que está dentro de los gastos de capital –como un gasto más-. Por tanto, el tratamiento de la inversión pública podría incentivar a que en momentos de recesión económica, se priorice el gasto corriente y podría generar retrasos e incluso cancelación de proyectos de inversión, por ende menor infraestructura para aumentar la demanda y menor actividad económica. Este efecto es parte de una política procíclica.

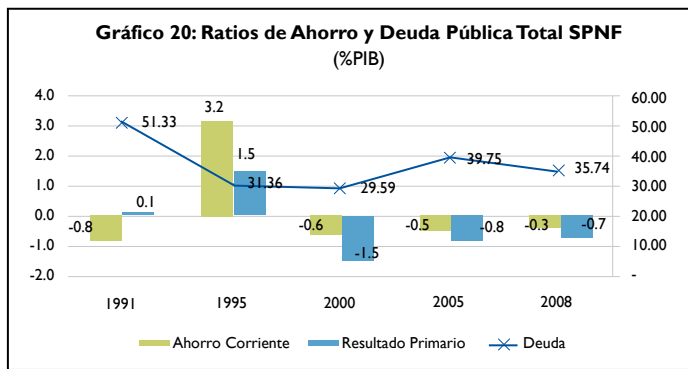
Para lograr cumplir con la *Golden Rule*, los Estados deben procurar financiar el gasto corriente casi exclusivamente con los ingresos corrientes, de manera tal que la deuda sea utilizada únicamente para gastos de capital, específicamente para inversión. En la gráfica 6 se muestra como El Salvador en 1991, 2000, 2005 y 2008 tuvieron un ahorro corriente negativo. Esto puede traer consigo que parte de los fondos destinados para gastos de capital (inversión o transferencias de capital) se destine a financiar gastos corrientes, no aumentar el déficit, o si no, puede darse un aumento del endeudamiento para financiar el saldo sin restar los fondos para invertir. En el mismo sentido, el FMI define el Resultado Primario como el resultado fiscal global más el gasto neto sin intereses³⁷. Este ratio indica la capacidad de pago del servicio de la deuda con que cuenta un país: si un país tiene un resultado primario negativo durante un periodo prolongado, éste no cuenta con la solvencia necesaria para pagar esa deuda y puede caer en un círculo vicioso de endeudamiento y de insostenibilidad fiscal.

Para el caso de El Salvador, el Gráfico 20 muestra para los años 2000, 2005 y 2008, el ahorro corriente y resultado primario fueron negativos, lo que puede llevar a deducir que incluso se ha contraído deuda para pagar intereses. Por otra parte, las tasas de crecimiento del PIB real para esos años fueron de 1.7%, 3.1% y 2.5% respectivamente, por lo que no se logró el dinamismo suficiente en la economía para evitar endeudarse pasando de 29.59% para el año 2000 a 39.75% en el año 2005, un aumento de 10 puntos porcentuales.

35 Jiménez Jaimes. Regla de Oro, Sostenibilidad y regla fiscal contra cíclica. Mayo 2005, p.5. Documento de Trabajo 240. Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú. Mayo, 2005.

36 La Política fiscal puede ser procíclica si en una etapa de declive económico, el gobierno disminuye el gasto público y/o aumenta los impuestos.

37 Manual de Estadísticas de Finanzas públicas. 2001. Pág. 52.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

FUNDE (2008) menciona que en El Salvador existen características que han sido continuas desde 1990 hasta la actualidad. La primera, es que la inversión ha sido el factor de ajuste para cumplir la meta de déficit global comprometida con el FMI y la segunda, el gobierno ha mantenido una recurrencia al endeudamiento externo para financiar los déficits³⁸.

En el Cuadro 18 se presenta la relación que existe entre la inversión y el resultado global. Como puede observarse, en la medida en que el déficit fiscal se contiene alrededor del 3% del PIB, los niveles de inversión disminuyen y los gastos corrientes aumentan. Durante los años que se consideran, el resultado global o déficit fiscal ha sido negativo. Del año 2000 al 2008 el déficit ha sido alrededor del 3%. Para lograr ese nivel de déficit, la variable que se ha contraído es el gasto de capital, de 4.1% en 1991 a 3% en el 2008 –una disminución de 1.3% en términos del PIB-. La inversión por su parte, pasó de 3.8% en 1991 a 2.6% en el 2008; mientras que el gasto corriente presenta un ascenso del 14.8% en 1991 al 18.3% en el 2008 –un aumento de 3.5% en términos del PIB-. Las cifras muestran además que a medida que la inversión ha disminuido abruptamente del año 2000 a 2008, la deuda pública aumenta para esos mismos años.

Los impactos de la crisis económica que enfrenta actualmente el país y su repercusión en las finanzas del Estado, han conllevado a que el gobierno tome decisiones importantes en materia de endeudamiento. Es así que ante la problemática de no contar con los fondos suficientes para solventar los compromisos a corto plazo, en mayo de 2009 se logró el consenso necesario para aprobar por

38 Existe una tercera característica que se estudiará en el literal c) sobre pensiones de este apartado. Desde 2006 en adelante la preferencia cambia al endeudamiento interno, ante la imposibilidad de aprobación de deuda externa en la Asamblea Legislativa.

Cuadro 18: SPNF
(% del PIB)

Rubro	1991	1995	2000	2005	2008
Ingresos Total	16.1	17.3	15.8	16.3	18.2
Gasto Total	18.9	17.4	18.8	19.3	21.3
Gastos Corrientes	14.8	13.2	15.5	16.5	18.3
Gastos de Capital	4.1	4.2	3.3	2.8	3.0
Inversión Bruta	3.8	3.6	2.9	2.5	2.6
Concesión Neta de Prestamos	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Resultado Global	-2.8	-0.1	-3.0	-3.0	-3.1
Deuda Pública total	51.3	31.4	29.6	39.7	35.7 ¹

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR. ¹ No incluye FOP ni FOSEDU

decreto legislativo la transferencia de ciertos recursos destinados originalmente para inversión y reestructuración de deuda, así como nuevo endeudamiento, al financiamiento de gasto corriente. A continuación se muestra en el Recuadro 1 la reorientación de créditos y sus destinos:

Recuadro 1: Reorientación de Fondos año 2009

Concepto	Valor (US\$ Mills.)	Destino original	Reorientación
Reorientación préstamos BID	500.00	Financiamiento bono 2011 y proyectos sociales	Financiar necesidades urgentes de caja
Reorientación préstamos Banco Mundial	450.00	Financiamiento bono 2011	Financiar necesidades urgentes de caja
Bonos para amortizar CEFES (\$183 mills.) y proyectos (\$167 mills.)	350.00	Proyectos FOSEDU	Sustituir deuda CEFES por deuda soberana
Bonos para trasladar LETES a largo plazo	800.00	Financiamiento de déficit temporales de caja	Conversión deuda de corto a largo plazo
Bonos para amortizar eurobono 2011	653.50	Nuevo endeudamiento	Amortización del bono 2011
TOTAL	2753.50		

Fuente: Elaboración Propia en base a información periódica

¿A qué responde el endeudamiento en El Salvador? Aunque la interrogante es difícil de contestar, al menos se puede confirmar que responde a las necesidades coyunturales de la economía. A medida que las necesidades de gasto corriente aumentan, la inversión disminuye y la deuda sigue aumentando, la *Golden Rule* deja de utilizarse en El Salvador. La Regla de Oro enseña que los recursos provenientes del endeudamiento deben destinarse a la inversión y no –como se ha dicho anteriormente- a compromisos circunstanciales.

2.2. Reconstrucción.

Después de los Acuerdos de Paz, El Salvador ha pasado

por diferentes etapas de reconstrucción que han sido un factor muy importante al momento de tomar decisiones de endeudamiento: la reconstrucción del país finalizado el conflicto armado, los terremotos sufridos al inicio del nuevo milenio y otros desastres naturales ocurridos desde 1990 a la fecha, los cuales han incidido en el nivel de deuda. En este acápite se pretende conocer la influencia de este tipo de acontecimientos en el manejo de las finanzas públicas y sus implicaciones no solo a nivel de Deuda Pública sino también en el crecimiento económico.

Para ello distinguimos cuatro acontecimientos relevantes que tuvieron impactos negativos en el nivel de endeudamiento en El Salvador: reconstrucción posbélica, el huracán Mitch, los terremotos 2001 y el huracán Stan. Estos desastres naturales tuvieron serias repercusiones en la infraestructura nacional, puentes, tendidos eléctricos, carreteras, viviendas, escuelas, entre otros. Lo que trajo consigo mayores niveles de gasto público para la recuperación de la infraestructura destruida y por ende, un mayor endeudamiento.

Al finalizar el conflicto armado inició la etapa de reconstrucción, ya que para lograr el crecimiento sostenido de la economía era imperante la necesidad de reconstruir puentes, tendidos eléctricos, caminos y carreteras, que fue la prioridad para mejorar la conectividad en El Salvador. Además, el conflicto afectó directamente los niveles de producción de bienes y servicios, infraestructura física, productiva y social. Los daños desde 1980 a 1990 se estiman en poco más de \$1500 millones, que comprende costos directos e indirectos de los daños a la infraestructura³⁹. Ante ello, el endeudamiento para obtener los recursos que se destinarán a la recuperación de la infraestructura perdida fue fundamental en la primera década de los noventa. Valga señalar que también hubo otros gastos, como el pago a desmovilizados, programa de tierras, nueva institucionalidad, entre otros.

En este sentido, la inversión pasó de \$115 en 1990 a \$371.6 millones en 1992. Al mismo tiempo, las donaciones aumentaron de \$109 a \$115 millones de 1991 a 1992, principalmente para contrarrestar los graves problemas de infraestructura en el país y resolver los problemas socioeconómicos de esos años. Ante la necesidad de contraer más deuda para cumplir con los compromisos de reconstrucción, el país se endeuda externamente pasando de \$1,867 millones de deuda externa en 1991, a \$2,014

millones para 1992 -\$147 millones adicionales-. El total de la Deuda Pública para 1991 fue del 51% y para 1992 del 49% del PIB.

El siguiente desastre natural que provocó graves pérdidas de infraestructura –el factor común de todos los desastres- fue el huracán Mitch en 1998. Éste tuvo graves repercusiones en América Central, principalmente en Honduras, Nicaragua y El Salvador. Los daños producidos en El Salvador fueron principalmente en infraestructura, carreteras, viviendas, centros de educación y de salud, red de acueductos, electricidad y telecomunicaciones, como también pérdidas en la producción agropecuaria. Los daños económicos, sociales y ambientales estimados por la CEPAL ascendieron a US\$398.1 millones⁴⁰, pérdidas que agravaron las condiciones de vida de la población más pobre de las zonas afectadas.

Este escenario condujo a El Salvador a destinar recursos para la reconstrucción de infraestructura y a nuevo endeudamiento. La deuda externa fue de \$2,409.5 millones para 1998 y de \$2,573.4 millones para 1999 -\$163.9 millones adicionales-. El endeudamiento también se hizo efectivo por el lado de la deuda interna pasando de \$850.9 millones en 1998 a \$946.4 millones en 1999⁴¹. El comportamiento de este endeudamiento se debió principalmente a que los fondos que estaban destinados para otro tipo de rubros dentro del Presupuesto General de la Nación se reorientaron para cubrir las demandas de recursos que la emergencia y la reconstrucción exigían. Es así que para el año 2000 se dejó sin financiamiento diversos proyectos por un monto de \$79 millones (del año 2001 al 2002 el monto fue de \$1,263 millones). Estos financiamientos correspondían a proyectos de reconstrucción de la infraestructura vial, sistemas de agua y saneamiento ambiental, reactivación agropecuaria y apoyo a la reconstrucción a nivel local. El total de la Deuda Pública para 1998 fue del 28% y para 1992 del 29% en relación con el PIB.

A principios del año 2001 El Salvador fue sacudido por 2 terremotos. Estos nuevamente trajeron grandes pérdidas en la infraestructura y un fuerte impacto en el crecimiento económico del país. Esta vez, el Programa de

39 El Diario de Hoy, Nota Especial de Acuerdos de Paz 1992-2002.

40 "La tormenta tropical Mitch en El Salvador: Efectos, respuesta y análisis de las experiencias". Comité de Emergencia Nacional Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Organización Panamericana de la Salud

41 Las donaciones no fueron tan importantes como lo fueron en 1991 y 1992, para 1998 las donaciones rondaron los 12 millones y para 1999 fue cercano a los \$33 millones.

Reconstrucción de los Terremotos⁴² tuvo cuatro rubros principales al momento de invertir: restauración de la infraestructura comunitaria para familias rurales pobres (viviendas, escuelas, clínicas y sistemas de agua potable), reactivación de la economía en las áreas rurales afectadas, mitigación de los efectos de futuros desastres naturales y restauración de la infraestructura de los gobiernos municipales.

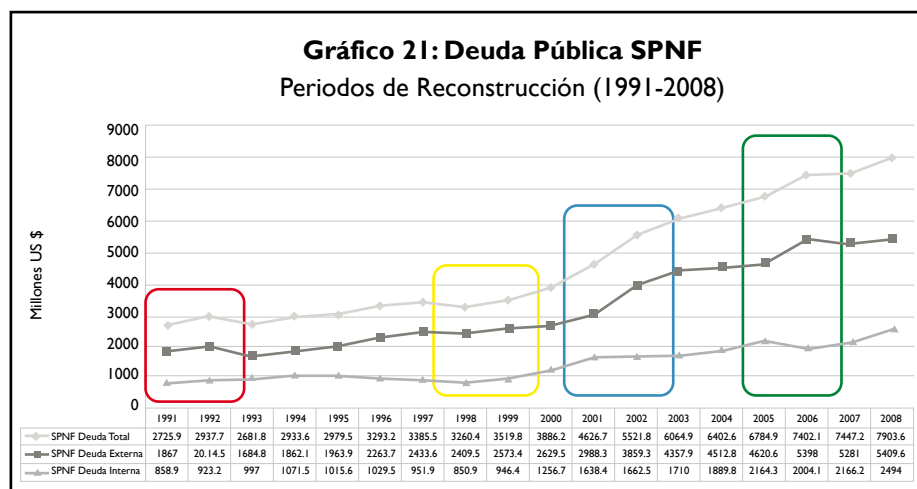
La inversión bruta pasó entonces de \$380 millones en el año 2000 a \$602.4 millones en el año 2001, mientras que para el año 2002 fue de 609.5 millones. La deuda externa para esos mismos se incremento en \$1,229 millones que fueron fundamentales para la etapa de reconstrucción, que estaba programado para los años 2001 al 2005. Las Donaciones tuvieron mayor importancia que para el Huracán Mitch; para el año 2001 fue de \$61 millones de dólares y para 2002 de \$50 millones. Asimismo, el BID concedió en el año 2002 préstamos por \$240 millones para reconstrucción de viviendas, desarrollo local, caminos rurales, entre otros.

El último desastre natural que afecto El Salvador en gran magnitud fue el Huracán Stan. Según la CEPAL las pérdidas sumaron \$355 millones⁴³.

La inversión bruta para el año 2005 fue de \$429.6 millones y para 2006 aumento a \$500 millones con incrementos del 28.4 y 16.4% respectivamente. Las donaciones fueron de \$51 y \$43 millones. Por su parte, la deuda externa aumentó en \$774.4 millones, de \$4,620 millones a \$5,398 millones del año 2005 a 2006⁴⁴.

En el Gráfico 21 se muestran los niveles de endeudamiento de los periodos de reconstrucción desde 1990 a 2008; en ella se distingue claramente que la deuda externa presenta un aumento paralelo a la

deuda total. Además, se puede mencionar que ante los aumentos de inversión necesarios para la reconstrucción de infraestructura durante los desastres naturales, surgen dos formas de financiamiento. La primera, la reorientación de fondos por parte del Estado para cubrir los gastos de emergencia. La segunda, el endeudamiento externo a mediano y largo plazo. Estos dos efectos hacen que por un lado, los fondos destinados para proyectos programados se utilicen para compromisos coyunturales por no contar con medidas de prevención eficientes. Esto produce mayor déficit y ante la insuficiencia de fondos, se recurre a la deuda, agravando el impacto en las finanzas públicas.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

La reconstrucción como factor determinante de la deuda en El Salvador es una variable que incide negativamente en el endeudamiento. En este sentido, los recursos provenientes de los organismos internacionales, principalmente del BID, Banco Mundial y los fondos de cooperación de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se vuelven necesarios para poder restaurar la infraestructura física, social y económica del país. En todo caso, lo más importante a considerar cuando surgen desastres naturales es que el endeudamiento debe ser con condiciones favorables, como largo plazo y a tasas de interés bajas, de tal manera que el país cuente con los recursos necesarios en el tiempo para su amortización.

Un factor positivo que valió para que El Salvador pudiera endeudarse más, debido a los desastres naturales, es que durante la década de los noventa y el nuevo milenio tuvo déficit no mayores al 3%. De cara a los organismos internacionales, esto se reflejó en préstamos con tasas de riesgo crediticio bajas, que posibilitaron el endeudamiento.

42 Programa de Reconstrucción de los Terremotos, breve descripción (2001-2005). <http://www.usaid.gov/sv/reconstruccion.html>

43 CEPAL, Los efectos del huracán Stan en El Salvador y Guatemala. Ricardo Zapata Marti, Punto Focal de Evaluación de Desastres, CEPAL.

44 En el incremento de la deuda externa, también influyó la emisión de bonos en el mercado internacional en 2006, destinados al pago de pensiones por \$258.6 millones.

2.3. Pensiones.

Para tratar el tema de cómo las pensiones son un determinante en el manejo de la deuda, se deben conocer dos acontecimientos que marcaron el rumbo de la deuda en El Salvador. El primero, El Salvador lleva a cabo un cambio en su estructura financiera con la privatización de la banca, luego en abril de 1998 se da un proceso de reestructuración en el sistema de pensiones, pasando de un Sistema de Pensiones Público (SPP) a un Sistema de Ahorro Privado (SAP). Este último se basa principalmente en la capitalización individual de los cotizantes y se crean las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y la Superintendencia de Pensiones que supervisa y regula las actividades de las AFP. El Segundo, a partir del 2006, cambia la predominancia del endeudamiento externo por el endeudamiento interno. Esta medida se basó principalmente en la imposibilidad por parte de la Asamblea Legislativa de lograr consensos políticos para autorizar la emisión de nueva deuda, ya fuera interna o externa.

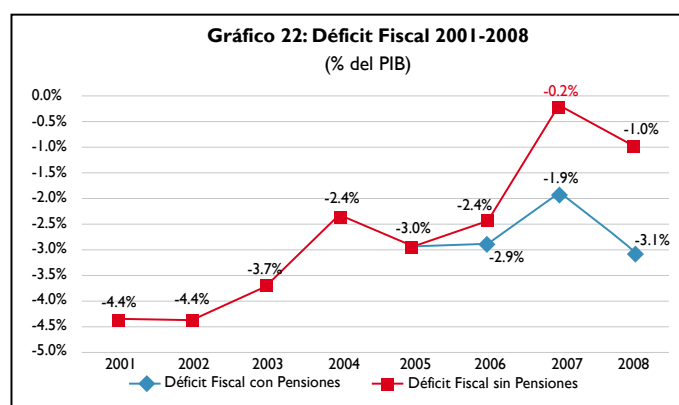
Ante estas razones y la urgente necesidad de contar con recursos para el pago de pensiones del ISSS y del INPEP -que se habían agotado- el Gobierno crea el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), cuyo objetivo principal es emitir los Certificados de Inversión Previsional (CIP), que son comprados por las AFP y cuyos recursos van al ISS y el INPEP, instituciones que hacen efectivo el pago a los pensionados del antiguo sistema público de pensiones.

Hasta el año 2006 el pago de pensiones se incorporaba en el SPNF, sin embargo, a partir de Octubre de 2006 con la entrada en vigencia de la Ley del FOP⁴⁵, las obligaciones previsionales se registran fuera del SPNF. La justificación es que el emisor de la deuda es el BMI, institución del Sector Público Financiero (SPF). Sin embargo, esta aseveración pierde validez porque el pagador final de la obligación con los tenedores es el Gobierno Central.

El que los CIP queden fuera del SPNF no solo trae implicaciones sobre quién es el pagador de estos certificados, sino que también disminuye el déficit fiscal, al no contabilizarse como un gasto dentro del SPNF, sino solo como una partida informativa del pago de la obligación previsional en el desempeño fiscal del SPNF.

Para FUNDE, estos certificados constituyen una deuda interna que tiene que asumir en última instancia el Estado. Por tal razón, en sus estudios, las emisiones de CIP son incluidas dentro de la Transferencias Corrientes. Si no se hiciera este agregado, las finanzas públicas en El Salvador reflejarían niveles de déficit parciales, ya que es un gasto no contabilizado. El factor pensiones debe ser un criterio “sine qua non” al momento de determinar los niveles de déficit y deuda pública en El Salvador.

En el Gráfico 22 se muestra el déficit fiscal con pensiones –la forma idónea de presentar el desempeño fiscal del SPNF y el déficit fiscal sin pensiones tal cual es utilizado por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva de El Salvador.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR

Al no tomar en cuenta el pago de pensiones en el SPNF, el resultado fiscal resulta menor: -2.4%, -0.2% y -1% del PIB para 2006, 2007 y 2008, respectivamente. Si a este resultado se le suman dichos montos, el déficit pasa a ser de -2.9%, -1.9% y -3.1% para los mismos años.

¿Cuáles son las implicaciones de esta estrategia? La más importante es que ante los organismos internacionales, el presentar el déficit fiscal sin pensiones puede ser motivo de mayor acceso a deuda externa, con bajas tasas de interés, mientras que con un déficit por encima del 3%, tal y como se muestra para 2008 en el déficit con pensiones, las calificadoras de riesgos ven con cautela las finanzas públicas del país.

45 Por Decreto Legislativo No 98 del siete de septiembre del 2006

CAPÍTULO III

3. ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA 2009.

En este apartado se muestra el estado actual de la deuda pública y las estimaciones de la deuda para diciembre de 2009. Con estos datos se elaborará un análisis del impacto que tiene el endeudamiento a mediano y largo plazo.

Para determinar el total de la deuda pública del año 2009 se han tomado como base los datos publicados por el Ministerio de Hacienda al 31 de diciembre de 2008, a los que se han hecho los ajustes correspondientes de acuerdo a la proyección de desempeño fiscal para el ejercicio 2009. Es así como la deuda total estimada es de \$10,127.8 millones⁴⁶. Esta proyección eleva el saldo de la deuda del SPNF hasta el 44.5% del PIB, con lo que se rompe la política de endeudamiento auto-impuesta por el gobierno para el quinquenio 2004-2009.

Para comprender el estado de la deuda también es importante caracterizar el endeudamiento y diferenciarlo en tres niveles: por acreedor, deudor, plazos y tipo de interés. De tal manera que se pueda obtener un diagnóstico de la gestión de la deuda para el año 2009 y contar con los indicadores necesarios para determinar la evolución de la deuda y la capacidad de reembolso.

3.1. Por acreedor.

Esta clasificación permite separar la deuda según las instituciones o agentes económicos que tienen un derecho frente a El Salvador. La deuda por acreedor se compone de obligaciones contraídas con organismos multilaterales, deuda bilateral, papeles comerciales, deuda con el BCR y otros.

Para el año 2008 la deuda pública del SPNF fue de \$8,781.5 millones, representando el 39.7% del PIB, incluyendo lo correspondiente a FOP y FOSEDU., de éstos \$2,540 millones son derechos que tienen los organismos multilaterales (28.9% del total de la DP).

⁴⁶ Se considera también un PIB nominal de \$26,769.2, producto de un crecimiento real de -1.0% e inflación del 4.0%

Para el año 2009, el total de la deuda se estimó en \$10,127.8 millones. Para dicho año los préstamos otorgados por los organismos multilaterales aumentan a \$3,152.7 millones -\$611.8 millones adicionales- representando el 31.1% del total de la DP de ese mismo año (Ver Cuadro 19). Este aumento de deuda multilateral se debe específicamente a los préstamos otorgados por el BID y el Banco Mundial (\$950 millones) que fueron otorgados con el destino original de financiar la amortización de los bonos que vencen en 2011 y el resto (\$300 millones), para financiar proyectos sociales.

Cuadro 19: Deuda Pública del SPNF por Acreedor
(Valor nominal USD, % de la DP y % del PIB)

Por Acreedor	2008			2009		
	USD \$	% de DP	% del PIB	USD \$	% de DP	% del PIB
Multilateral	2,540.9	28.9%	11.5%	3,152.7	31.1%	13.8%
Bilateral	696.8	7.9%	3.2%	677.8	6.7%	3.0%
Comercial	4,137.5	47.1%	18.7%	4,902.9	48.4%	21.5%
BCR	710.4	8.1%	3.2%	710.4	7.0%	3.1%
Otros	695.8	7.9%	3.1%	684.0	6.8%	3.0%
DP Total SPNF	8,781.5	100%	39.7%	10,127.8	100%	44.5%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del M-H

La deuda bilateral es la que se produce entre dos Estados. En el año 2008 el saldo de la DP bilateral fue de \$696.8 millones, representando un 8% del total de la DP y un 3% del PIB. Mientras tanto, para el año 2009 la DP bilateral se estima en \$677.8 millones -6.7% de la DP y 3% del PIB-, \$19 millones menos que el año anterior. Esto se debe principalmente a que durante el 2009 únicamente se estaría amortizando deuda y no se proyectan nuevas contrataciones en este rubro. La DP comercial es la contraída por El Salvador con los mercados financieros y con la banca internacional. Para el año 2009, la deuda comercial se estima en \$4,902.9 millones, \$756.4 millones adicionales que el año anterior.

Este endeudamiento representa el 48.4% del total de la DP y 21.5% del PIB. Este rubro comprende la mayor proporción de deuda del SPNF y aumenta a medida que el Gobierno emite LETES, Certificados de Inversión Previsional (CIP) y otros títulos de deuda, así como por préstamos otorgados por la banca a instituciones del SPNF. Por su parte, el saldo de la deuda con el BCR permanece sin variaciones debido a que su amortización está pactada al vencimiento de los bonos que constituyen dicha obligación (2016, 2021 y 2031).

3.2. Por Deudor.

Para el caso de El Salvador la DP del SPNF por deudor, se divide en Gobierno Central, Resto del Gobierno General y Empresas Públicas no Financieras.

Tal como se muestra en el Cuadro 20, del total de la Deuda Pública, por su propia naturaleza, el Gobierno Central es el que concentra la mayor proporción de deuda. Es así como para el año 2008 la deuda del Gobierno Central constituyó el 96.8% de la deuda del SPNF; mientras que para diciembre de 2009, se estima que aumentará al 97.4%, \$1,367.4 millones más que en 2008-.

Cuadro 20: Deuda Pública del SPNF por Deudor
(Valor nominal USD, % de la DP y % del PIB)

Por Deudor	2008			2009		
	USD \$	% de DP	% del PIB	USD \$	% de DP	% del PIB
Gobierno Central	8,500.1	96.8%	38.4%	9,867.5	97.4%	43.34%
Resto del Gobierno General (Municipalidades)	14.4	0.2%	0.1%	10.4	0.1%	0.05%
Empresas Públicas No Financieras	266.9	3.0%	1.2%	249.9	2.5%	1.10%
TOTAL	8,781.4	100%	39.7%	10,000.6	100%	43.8%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MH

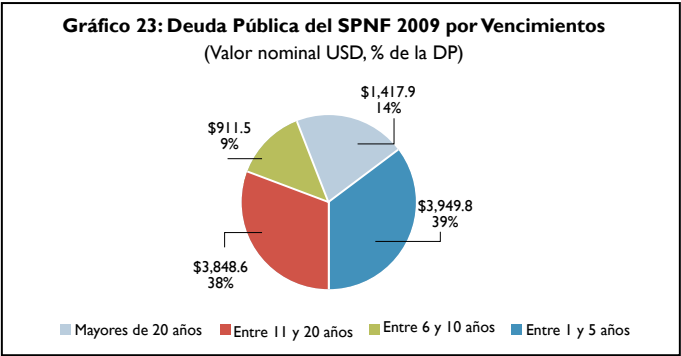
3.3. Por vencimiento.

La deuda por vencimiento⁴⁷ se utiliza para determinar la fecha en que un tenedor debe pagar una deuda. Tal como se muestra en la grafico siguiente, las estimaciones a diciembre de 2009 de la deuda de mediano y largo plazo se distribuye de la siguiente manera: el 39% de la DP tiene vencimiento mayor a 20 años, correspondiente a \$3,949.8 millones, el 38% corresponde a deuda entre 11 y 20 años (\$3,848 millones), el vencimiento entre 6 y 10 años es el 9% de la DP que equivale a \$911 millones y el 14% restante se distribuye en vencimiento entre 1 a 5 años (\$1,417.9 millones).

47 Para determinar la deuda por vencimiento al cierre de 2009, se ha considerado la composición porcentual del saldo total al mes de marzo de 2009, publicado por el Ministerio de Hacienda (www.mh.gob.sv). La estimación no considera la existencia de deuda de corto plazo, debido a la reestructuración aprobada por la Asamblea Legislativa el 22 de mayo de 2009, donde se autoriza trasladar la deuda de corto plazo hacia el largo plazo.

48 Ver apartado 2.1 sobre factores determinantes de la deuda de este capítulo

49 El spread es un indicador del riesgo país o riesgo soberano. Se mide a través del EMBI+ (Emerging Market Bond Index) elaborado por JP Morgan. El riesgo soberano mide la capacidad del gobierno para honrar sus deudas y el riesgo país evalúa los riesgos cambiarios, aspectos legales que pueden afectar las operaciones, gobernabilidad y la voluntad de pago del sector privado.



Fuente: Elaboración propia con base a datos del MH

La distribución que se muestra en el Gráfico 23 presenta una administración y gestión prudente y conservadora, pues la mayoría de los plazos de la deuda están referidos a compromisos con vencimiento mayor a 11 años.

Sin embargo, la deuda entre 1 a 5 años, que asciende a \$1,417.9 millones (14% de la deuda total), le significa al gobierno implicaciones negativas al momento de honrar el servicio y amortizar el capital, debido principalmente a que las proyecciones fiscales para el mediano plazo muestran niveles de resultado primario negativos⁴⁸, por lo que el Estado no tendría la capacidad para pagar sus compromisos con recursos propios, viéndose obligado a contraer nueva deuda, a menos que se generen los mecanismos idóneos para aumentar los ingresos, principalmente los tributarios.

3.4. Por tasas de interés.

Las tasas de interés de la deuda pública se consideran variables exógenas y por lo general tienen dos componentes: una tasa de referencia: LIBOR, US Treasury bonds, entre otros, y el spread o premio por riesgo⁴⁹. No obstante, algunas obligaciones crediticias se contratan a tasas que incluyen otros componentes, como tasas concesionales, canasta de tasas y otros accesorios.

La tasa que paga la deuda pública está muy influida por la calificación de riesgo crediticio que tenga un país. Es así como El Salvador, dado su buen record de pago, ha mantenido en los últimos años un premio por riesgo (spread) muy bajo, lo que le ha permitido contratar deuda a bajas tasas de interés; sin embargo, el fuerte y creciente impacto de la crisis económica sobre en el desempeño económico y fiscal del país y la tendencia para el cierre del 2009, ha llevado a las calificadoras de riesgo a bajar la calificación de 'BB+' a 'BB', con una perspectiva estable, según datos de Standard & Poor's. El fundamento para

mantener una perspectiva estable es porque se espera que la actividad económica se recupere gradualmente y que el PIB real se mantendrá casi sin cambio en 2010, para empezar a crecer lentamente un 3% en 2011, una tendencia aún por debajo de varios soberanos en el mismo nivel de calificación (Ver recuadro 2).

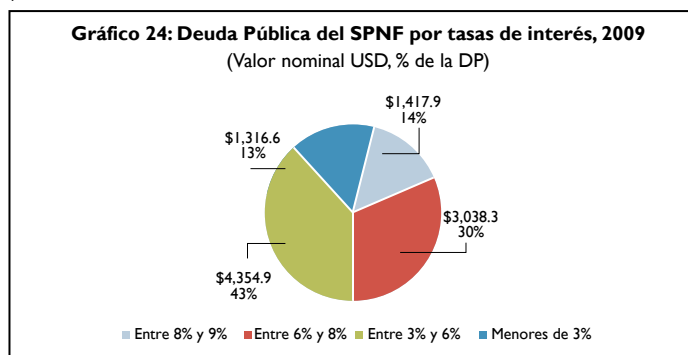
Standard & Poor's hace énfasis en "el débil desempeño en 2009 de El Salvador que se refleja en la caída en los sectores de consumo, inversión y exportaciones como resultado de la recesión mundial, especialmente en Estados Unidos".

En junio de 2009, Fitch Rating bajó la calificación de riesgo soberano de El Salvador, debido a la incertidumbre y política que atraviesa el país. Pasando la calificación de BB+ a BB con perspectiva negativa.

En base a lo anterior, se presenta en la Gráfico 24 las estimaciones de la deuda pública del SPNF agrupada por tasas de interés, donde la mayor proporción de deuda (43%) se ubica en tasas entre 3% y 6%. En segundo lugar se encuentra la deuda con tasas entre 6% y 8% (30% del total). El 27% restante se distribuye entre tasas de interés de 8% y 9% y menores de 3%, que son el 14% y 13% respectivamente.

Al analizar las cifras, puede observarse que el 56% de la deuda está contratada a tasas de hasta el 6%. Sin embargo, una buena gestión debería llevar a reestructurar el portafolio de tal manera que los créditos con plazos de mediano plazo y tasas de interés por encima de 6%

se trasladen a préstamos de largo plazo y con tasas de interés más bajas. De este modo, se podría reducir la carga financiera del gobierno y ganar más margen de maniobra para nuevo endeudamiento.



3.5. Otras consideraciones de la deuda en El Salvador.

Con el objeto de diseñar escenarios fiscales más apegados a la realidad, además de las caracterizaciones hechas, es importante considerar la serie de vencimientos de deuda que el gobierno tiene que enfrentar en el mediano y largo plazo, los que se constituyen en factores de presión financiera para las finanzas públicas, ya que el gobierno debe contar con estrategias concretas y viables para cumplir sus compromisos con los acreedores. En el Cuadro 21 se muestran los vencimientos de deuda para el período comprendido de 2009 hasta el 2035, donde se puede apreciar el gran desafío que tiene el gobierno de generar los recursos suficientes para honrar los pagos.

Aunque el alcance de este estudio llega hasta el año 2015,

Recuadro 2: Perspectiva de Standard & Poor's

"La perspectiva estable refleja el margen de maniobra (en comparación con otros soberanos de la región con calificación de 'BB') que tiene El Salvador para lidiar con las presiones externas en el próximo año. El apoyo de instituciones multilaterales –incluyendo US\$950 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, cerca de US\$800 millones de un acuerdo de apoyo preventivo con el Fondo Monetario Internacional y otros US\$400 millones de una línea de liquidez del BID – debería aligerar las potenciales preocupaciones de liquidez, proveer financiamiento para el presupuesto, y sustentar la confianza del inversionista. Esperamos que haya continuidad en las políticas generales una vez que el FMLN asuma la administración el 1 de junio de 2009, considerando el respaldo expreso del presidente electo Mauricio Funes sobre las reformas orientadas al mercado, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana con Estados Unidos (DR-CAFTA por sus siglas en inglés), la dolarización y una mayor promoción de la inversión y las exportaciones.

Sin embargo, si aumenta el riesgo político, ya sea por obstáculos políticos o por las políticas que persigue el FMLN que minan los avances previos en la estabilidad macroeconómica, las calificaciones se verían presionadas a la baja. Asimismo consideraríamos una acción negativa si el impacto del entorno externo es más severo y prolongado de lo esperado, y que afecte las cuentas fiscales de El Salvador o la liquidez del sistema bancario"

Fuente: Standard & Poor's, riesgo soberano El Salvador. 12 de mayo de 2009.

es importante que se reconozca que a medida avanza el tiempo, los compromisos financieros aumentan, por lo que el gobierno debe trabajar desde ya en el diseño de los mecanismos más eficientes para asegurar la sostenibilidad fiscal.

Cuadro 21: Vencimientos de Deuda Externa e Interna a Mediano y Largo Plazo

Años	Tipo de Deuda	Amortización Millones US\$
2011	Externa	\$653.50
2013	Externa	Opción <i>Put</i> 2023 (Por \$800.00)
2016	Interna	\$150.00
2019	Externa	Opción <i>Put</i> 2034 (Por \$286.46)
2021	Interna	\$200.00
2023	Externa	\$800.00
	Opción <i>Put</i>	
2031	Interna	\$354.40
2032	Externa	\$500.00
2034	Externa	\$286.46
	Opción <i>Put</i>	
2035	Externa	\$1,000.00

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Hacienda

En la misma línea de acción, debe tomarse en cuenta que existen \$803 millones de compromisos de pago de deuda externa e interna por amortizar antes del 2020 y si a este valor se le agregan las opciones “*Put*” de los bonos 2023 y 2034, en el 2013 y 2019, respectivamente, la deuda a amortizar antes del 2020 ascendería a \$1,890 millones. Una vez que se han expuesto los factores que determinan la deuda y la composición de ésta, en el siguiente capítulo se presenta una serie de escenarios del desempeño fiscal en el mediano plazo, de los cuales deberán surgir propuestas de medidas enfocadas a aumentar la eficiencia en la administración de la deuda en El Salvador, las que se detallan en el apartado final del documento.

CAPÍTULO IV

4. SOSTENIBILIDAD FISCAL.

4.1. Sostenibilidad financiera y social: nuevos escenarios.

La sostenibilidad de la deuda pública es un término ampliamente discutido a nivel mundial y su concepto es diverso. En la misma línea, existen debates sobre la forma más acertada de medir la sostenibilidad de la deuda y los efectos que trae consigo el endeudamiento. Al respecto, diversos autores han elaborado modelos económicos tratando de encontrar la medición real de la sostenibilidad de la deuda y los escenarios de endeudamiento que puede tener un país.

La definición que utiliza el FMI sobre la sostenibilidad de la deuda es “una situación en la que un país deudor se espera que sea capaz de continuar honrando el servicio de su deuda en ausencia de una corrección futura de grandes magnitudes en sus balances de ingreso y gastos”⁵⁰. Es decir, que los países deben buscar un nivel de deuda pública sostenible, lo que se logra cuando los ingresos de un país tienen la capacidad de amortizar tanto la deuda como los intereses de esta. En otras palabras, se puede definir la sostenibilidad financiera como una situación en la que el gobierno realiza acciones de política fiscal sin poner en riesgo la solvencia del sector público. Lo que se busca al final es estabilizar y disminuir la razón deuda a PIB.

Contribuyendo a la discusión, FUNDE (2008) apuesta por una definición de sostenibilidad fiscal. Esta definición contiene una visión que va más allá de la sostenibilidad financiera, pues incorpora la sostenibilidad social.

En este sentido, FUNDE (2008) define la sostenibilidad social como “la capacidad del Estado de garantizar una mejora en el bienestar general de la población, en particular, cubriendo las necesidades básicas insatisfechas de los sectores más desprotegidos”. Esta definición involucra la inclusión de los compromisos sociales que tiene un Estado durante un periodo determinado. Para el caso, el período de análisis comprenderá los compromisos sociales adquiridos por El Salvador en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los incrementos en la inversión y el gasto social del país.

En Septiembre de 2004, el Banco Mundial y el FMI iniciaron un debate acerca de un nuevo marco referencial para la sostenibilidad de la deuda, en el cual, se ha logrado identificar que mantener la sostenibilidad de la deuda es una condición previa para cumplir con los ODM para el año 2015⁵¹.

Partiendo de estos conceptos de sostenibilidad financiera y social, se puede definir la sostenibilidad fiscal para el caso de El Salvador como: Una situación en la que el gobierno realiza acciones de política en términos de ingresos, gastos y endeudamiento, sin poner en riesgo la solvencia del Estado, incluyendo a su vez los compromisos sociales futuros orientados al logro de un mejor nivel de bienestar.

Esta definición podría utilizarse en países en vías de desarrollo, que tienen objetivos y metas sociales a mediano y largo plazo, los cuales son adicionados a los compromisos financieros. Para el caso de El Salvador, además de incluir el endeudamiento que tiene el país, se puede incorporar el gasto necesario para cumplir con los ODM, que son compromisos adquiridos internacionalmente por los Estados y que tienen como propósito disminuir la pobreza, el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, la igualdad de géneros, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

4.2. Escenarios Fiscales.

Basado en lo anterior, este estudio hace un análisis de sostenibilidad fiscal a mediano plazo, considerando tres escenarios para poder determinar si El Salvador es sostenible de cara al año 2015. Para ello, este estudio parte de un conjunto de supuestos sobre el comportamiento en el mediano plazo de las siguientes variables⁵²:

- Indicadores Económicos:
 - Crecimiento del PIB real
 - Inflación
 - Precios internacionales del petróleo
- Indicadores Sector Fiscal:
 - Indicadores de ingresos
 - Ingresos tributarios
 - Ingresos no tributarios
 - Seguridad Social
 - Ingresos de capital y donaciones

50 Vargas y Céspedes (2005). “La sostenibilidad del Endeudamiento público de los países centroamericanos”. IDRC-ASIES. Costa Rica. Pág. 5.

51 <http://www.bancomundial.org/temas/deuda/marco.htm>

52 Ver Anexos 6, 7, 8 y 9 para casa escenario.

- Indicadores de Gastos
 - Gastos corrientes en consumo
 - Gasto en intereses
 - Inversión
- Indicadores de Endeudamiento
 - Tasa de interés de la deuda
 - Spread soberano

4.2.1. Escenario 1. Escenario pasivo.

Este escenario se construye partiendo de las condiciones del país a mayo de 2009 y las estimaciones de deuda elaboradas considerando el saldo de la deuda a diciembre de 2008, publicado por el Ministerio de Hacienda, al que se han hecho los ajustes correspondientes de acuerdo a la proyección del desempeño fiscal en 2009. Es así como se llega a un saldo de \$10,127.8 millones al cierre de 2009.

El Escenario considera únicamente el criterio de sostenibilidad financiera. Dicho saldo incluye la reestructuración de los préstamos aprobados por el BID y Banco Mundial, por \$950 millones, y los compromisos de pago de pensiones a través del FOP, Serie A, por \$356.9 millones proyectada al cierre de 2009. Asimismo, se incluyen las nuevas contrataciones y reestructuración de deuda aprobadas por la Asamblea Legislativa en mayo 2009, por \$1,803.5 millones. Para 2009 se estima una tasa de crecimiento del PIB real -1.0%, inflación de 4% y una tasa de crecimiento de los ingresos tributarios de -9%. El gasto corriente considera la ejecución del plan anti crisis anunciado por el gobierno en junio 2009 y la inversión considera aumentos de 0.1% anual del PIB en todo el período.

Finalmente, como resultado de la crisis coyuntural que atraviesan las finanzas públicas del país, se considera un incremento en el spread soberano del país desde los niveles actuales de 350 puntos base hasta 800 puntos base, lo que se traduce en un aumento de la carga financiera del endeudamiento. A partir de estos supuestos se presenta el Cuadro 22.

Cuadro 22: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015
Escenario 1 - Pasivo
(% del PIB)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	12.2%	12.4%	12.6%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%
Gasto corriente	18.8%	20.5%	20.9%	22.0%	23.2%	23.9%	24.8%
Intereses deuda	3.3%	4.4%	5.5%	6.6%	7.9%	8.7%	9.5%
Transferencias corrientes	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%
Inversión bruta	2.7%	2.8%	2.9%	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%
Resultado Primario	-2.5%	-3.1%	-2.4%	-2.3%	-2.2%	-2.1%	-2.1%
Resultado Global	-5.9%	-7.5%	-7.9%	-8.9%	-10.1%	-10.8%	-11.6%
Deuda Total	44.5%	50.3%	56.0%	62.0%	68.5%	75.0%	81.6%
Spread Soberano	350	500	600	700	800	800	800

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR y MH

Este escenario muestra una situación crítica para las finanzas públicas, lo que se traduce en un desempeño fiscal del SPNF insostenible, con un resultado primario negativo en todo el período, comenzando con un -2.5% del PIB en el 2009 y con una leve disminución para el 2015, año en que se obtiene un resultado de -2.1%. Por su parte, el Déficit Global es de -5.9% para 2009, ascendiendo hasta el -11.6% del PIB en el 2015.

Estos indicadores muestran que bajo las condiciones actuales, sin reformas, las finanzas públicas del país son insostenibles en el corto, en el mediano e incluso en el largo plazo. Además, al no existir incrementos significativos en los ingresos, lleva a la necesidad de contraer nueva deuda, la que aumentaría de 44.5% del PIB en 2009 a 81.6% en 2015. Esto prácticamente equivale a un “Estado en bancarrota”.

4.2.2. Escenario 2. Escenario con compromisos sociales y financieros.

Partiendo del escenario anterior, se construye el escenario 2. En este caso, se toma en cuenta además de los compromisos financieros, parte de los compromisos sociales adquiridos por el país en el marco de los ODM. De este modo, se está agregando a la proyección, cuánto necesita el país para poder cubrir el financiamiento de las medidas del plan anti-crisis, así como los compromisos de la agenda de desarrollo, en el ámbito del gasto en educación y salud, y que equivalen a aproximadamente \$1,200 millones de 2010 a 2015 FUNDE (2008).

Este escenario (Cuadro 23) contempla los mismos supuestos considerados en el escenario 1, pero incluye aumentos adicionales en la inversión de 0.1% del PIB anuales a partir del 2011 y aumentos en el gasto. Al igual que en el escenario anterior, no se toman medidas efectivas para incrementar la carga tributaria de manera significativa o disminuir los niveles de endeudamiento. Como consecuencia se obtiene un aumento del gasto corriente de 18.8% del PIB en 2009 a 31.1% del PIB en 2015, 12.3 % adicional.

Al mismo tiempo, producto del aumento desmedido de la deuda y tasas de interés más altas, los intereses de la deuda pasan de 3.3% del PIB en 2009 a 11.4% en 2015. El resultado primario empeora, pasando de -2.5% en 2009 hasta llegar a -7% en 2015, lo que implica que parte de la deuda que se contrae anualmente es utilizada para amortizar los intereses generados por el endeudamiento.

**Cuadro 23: Proyección de resultados
fiscales del SPNF 2009-2015
Escenario 2: Cumplimiento de ODM
(% del PIB)**

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	12.2%	12.4%	12.6%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%
Gasto corriente	18.8%	21.1%	22.3%	24.3%	26.7%	28.7%	31.1%
Intereses deuda	3.3%	4.4%	5.6%	7.0%	8.7%	10.0%	11.4%
Transferencias corrientes	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%
Inversión bruta	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%
Resultado Primario	-2.5%	-3.7%	-3.8%	-4.5%	-5.2%	-6.0%	-7.0%
Resultado Global	-5.9%	-8.1%	-9.4%	-11.5%	-13.9%	-16.0%	-18.4%
Deuda Total	44.5%	51.0%	58.1%	66.5%	76.5%	87.8%	100.3%
Spread Soberano	350	600	700	800	900	900	1000

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR y MH

El déficit fiscal en este escenario refleja condiciones extremas para las finanzas públicas, partiendo de un déficit global de 5.9% en 2009 hasta llegar a -18.4% del PIB en el 2015. Por su parte, la deuda, considerando que no hay esfuerzos por aumentar en gran medida la carga tributaria, aumentaría de 44.5% a 100.3% en 2015.

Como puede observarse, los escenarios 1 y 2 expresan que es prácticamente insostenible mantener estables las finanzas públicas de El Salvador, sin considerar aumentos sustanciales en la recaudación tributaria. De tal manera, que al generar nuevas medidas para aumentar la carga tributaria se pueda al mismo tiempo optimizar el endeudamiento.

4.2.3. Escenario 3. Escenario de compromisos sociales y financieros con esfuerzos tributarios.

En este escenario, además de los compromisos sociales y financieros establecidos en el escenario 2, con el objeto de generar un escenario que incluya medidas tributarias hasta el 2015, se considera un aumento anual en la carga tributaria de 1.25% del PIB. En este caso, la carga tributaria aumenta de 12.2% en 2009 a 19.7% del PIB en 2015, mientras que el gasto corriente llega al 28.4% al final del periodo. Sin embargo los esfuerzos tributarios no son suficientes para lograr equilibrio entre los ingresos, gastos, de tal manera que se tomen medidas para disminuir los niveles de endeudamiento. El déficit fiscal tendría un aumento de 3.5 puntos porcentuales relación PIB cerrando 2015 en un nivel de -9.4% (Véase Cuadro 24).

En línea con lo anterior, los niveles de endeudamiento siempre tienden a aumentar -aunque en menor medida que en el escenario 2-. La deuda pasa de 44.5% en el 2009 a 74.3% del PIB en 2015. El país aún puede considerarse con un problema de endeudamiento, ya que sobrepasa en el límite máximo, de acuerdo a la clasificación de país con renta media baja (IDA, 2004).

Vargas y Céspedes (2005) plantean que el Límite Natural de la Deuda (LND) para El Salvador es de 58% del PIB en un escenario neutral, es decir, suponiendo que no hay mayores esfuerzos ni se materializan riesgos por el lado del gasto ni de ingresos: tomando como base condiciones estables, con un crecimiento 2.27% del PIB real. Este escenario 3, logra un resultado primario de cero por ciento en 2015. Con ello no se logra disminuir considerablemente los niveles de deuda.

Para lograr la sostenibilidad fiscal en este escenario, el gobierno debería tomar medidas que vayan más allá de reformas administrativas y cierre de espacios de evasión y elusión fiscal. Lo que implicaría una reforma al sistema impositivo del país que conlleven a tener un mecanismo más progresivo.

**Cuadro 24: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015
Escenario 3: con medidas Tributarias
(% del PIB)**

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	12.2%	13.4%	14.7%	15.9%	17.2%	18.4%	19.7%
Gasto corriente	18.8%	21.1%	22.0%	23.7%	25.5%	26.9%	28.4%
Intereses deuda	3.3%	4.4%	5.4%	6.4%	7.5%	8.1%	8.7%
Transferencias corrientes	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%
Inversión bruta	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%
Resultado Primario	-2.5%	-2.6%	-1.7%	-1.3%	-1.0%	-0.7%	-0.7%
Resultado Global	-5.9%	-7.0%	-7.0%	-7.7%	-8.5%	-8.9%	-9.4%
Deuda Total	44.5%	49.9%	54.7%	59.6%	64.6%	69.5%	74.3%
Spread Soberano	350	500	600	700	800	800	800

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR y MH

4.2.4 Escenario 4. En búsqueda de la Sostenibilidad Fiscal.

Este escenario plantea un incremento de 1.5% anual en la carga tributaria, con lo que se llega a niveles del 21.2% en el 2015. FUNDE (2008) plantea en su escenario 4, una carga tributaria de 21.3% para 2015, considerando un aumento anual de 1% en la carga tributaria; sin embargo con la crisis económica que el país experimenta en la actualidad, este escenario cambia considerablemente dada la disminución en el crecimiento real del PIB.

En el Cuadro 25 se presentan los resultados, en los que se obtienen niveles de balance primario positivos a partir del año 2014, finalizando en el 2015 un 0.8% y un déficit global de 7.2% del PIB para 2015, lo que tampoco no es nada alentador. Los niveles de deuda disminuyen respecto al escenario anterior, llegando en el 2015 al 68.1% del PIB (6.2% abajo del escenario 3).

Este escenario podría conducir en el largo plazo a estabilizar las finanzas públicas en El Salvador, si se efectúan las medidas necesarias en materia de ingresos, gastos y endeudamiento. Sin embargo, es probable que aún estas medidas resulten insuficientes, por lo que el Estado deberá impulsar un plan agresivo de atracción de inversiones para estimular el dinamismo de la economía, de tal manera que el país se vuelva atractivo para la inversión nacional y extranjera. Si este plan de reactivación funciona es muy probable que aumenten considerablemente los ingresos tributarios y por ende los indicadores fiscales tenderían a mejorar.

Además, es muy probable que se logren alcanzar los compromisos sociales plasmados en los ODM -para educación y salud-, lográndose con ello la sostenibilidad fiscal vista en su concepto más amplio.

No obstante, los escenarios 3 y 4 implican tomar decisiones de política fiscal efectivas, tanto en el área de los ingresos, como en el gasto, además de una optimización del endeudamiento público. En los ingresos, deben adoptarse medidas más allá de las reformas administrativas y cierres de espacios de evasión y elusión fiscal, es decir, una reforma fiscal integral que incluya cambios en la estructura del sistema tributario del país. Esta debe ser acompañada por un mejor uso de los recursos y una optimización del portafolio de la deuda.

Cuadro 25: Proyección de resultados fiscales del SPNF 2009-2015
Escenario 4: Sostenibilidad Fiscal
(% del PIB)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	12.2%	13.7%	15.2%	16.7%	18.2%	19.7%	21.2%
Gasto corriente	18.8%	21.1%	22.0%	23.6%	25.2%	26.4%	27.7%
Intereses deuda	3.3%	4.4%	5.3%	6.3%	7.3%	7.7%	8.1%
Transferencias corrientes	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%
Inversión bruta	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%
Resultado Primario	-2.5%	-2.4%	-1.2%	-0.6%	0.0%	0.5%	0.8%
Resultado Global	-5.9%	-6.8%	-6.5%	-6.8%	-7.2%	-7.2%	-7.2%
Deuda Total	44.5%	49.6%	53.9%	57.9%	61.8%	65.2%	68.1%
Spread Soberano	350	500	600	700	750	750	750

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCR y MH

TERCERA PARTE

PROPUESTA PARA UNA MEJOR GESTIÓN DEL GASTO Y EL ENDEUDAMINETO PÚBLICO

I. Hacia una mejor gestión del gasto y el endeudamiento público.

En base al análisis efectuado en las secciones anteriores sobre la situación del gasto y la deuda, a continuación se presentan una serie de medidas orientadas a alcanzar una mejor ejecución y control del gasto y el endeudamiento público a mediano y largo plazo.

I.1. Propuestas en la política del gasto público.

En la primera parte este estudio se llevó a cabo un análisis de la evolución y el comportamiento del gasto público de El Salvador. En líneas generales, de éste se desprende que la ejecución del gasto no ha sido la más adecuada para encarar los retos en materia económica y social que el país ha tenido en los últimos años. Si bien el gasto ha tenido un impacto positivo en algunas áreas —como educación—, en otras no ha mostrado los resultados esperados —como en el ámbito de seguridad pública—, e incluso hay rubros —como la salud— donde aún no se ve con claridad los beneficios del alza de las erogaciones.

El gasto corriente en permanente crecimiento y las caídas que sufre con frecuencia la inversión pública no es la combinación adecuada para lograr el desarrollo económico ni para mantener la estabilidad de las finanzas públicas. La situación se torna aún más complicada cuando buena parte del gasto corriente no se ejecuta bajo el criterio de racionalidad económica, sino que parece obedecer a fines político-electorales que atentan contra la sostenibilidad fiscal del país.

Algunos de los retos más importantes que afronta el Estado, como la inversión en el capital humano y la reducción de los niveles de inseguridad y violencia social, difícilmente podrán ser encarados con asignaciones de recursos que fluctúan constantemente, como ha sucedido en los últimos años y que muestra, en parte, que tales retos no parecen haber sido prioridad para el gobierno, pues de lo contrario no solo se asignaría de manera permanente una considerable cantidad de recursos, sino que también se haría un uso eficiente de ellos.

En vista de ello, y como punto de partida, se considera de suma importancia un cambio en el rol del Estado, lo que implica que éste asuma un papel más activo en la promoción del crecimiento económico a través de una mayor inversión en capital humano y en la construcción de infraestructura económica y social que permita la

generación de capacidades productivas y una mayor productividad de los factores. Además, se requiere un Estado comprometido con el uso eficiente, racional y transparente de los recursos públicos, de manera que se pueda garantizar una mejora continua en el nivel de bienestar de toda la población.

En el mismo orden de ideas, para lograr el uso eficiente de los recursos es pertinente y fundamental la evaluación de impacto del gasto público. Sin duda, este es uno de los aspectos que no debería soslayarse. Institucionalizar el proceso de evaluación tiene como punto de partida que el Estado proporcione información abundante y de calidad del ejercicio fiscal de todas las instituciones del sector público. Ello supone la creación de un sistema de información que proporcione datos confiables que sirvan de insumo para la evaluación de cuánto y cómo se erogan los recursos de los contribuyentes.

I.1.1. Rol del Estado.

En la primera sección de este estudio se destacó la diferencia que existe entre el tamaño del Estado salvadoreño y el de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La comparación permitió concluir que parte de las diferencias en el nivel de desarrollo se debe al rol que el Estado asume en cada país. Por lo tanto, de la experiencia de dichos países se deduce que mejoras sustanciales en los niveles de desarrollo económico y social están fuertemente asociadas a una participación activa del Estado, la cual se traduce en mayor bienestar social. Desde esta perspectiva, el Estado salvadoreño debería asumir un rol más activo en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social para llevar más bienestar a la población.

Durante la década de los noventa, en El Salvador, el Estado sobrellevó una serie de transformaciones debido a la reforma estructural que impulsó principalmente la privatización de las empresas del Estado, poniendo en manos de agentes privados servicios clave para el desarrollo económico. Bajo esa nueva concepción, en un primer momento, el Estado se replegó del ámbito económico, permitiendo el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Posteriormente asumió un papel subsidiario encaminado a surtir una gama de paliativos a aquellos sectores sociales más vulnerables que no lograban alcanzar los beneficios del crecimiento económico. Dentro de este marco, el Estado adoptó un rol pasivo,

permitiendo que los agentes privados tuvieran en sus manos la responsabilidad del crecimiento económico. No obstante, en la actualidad, el Estado debería asumir un papel más activo en estimular el crecimiento económico y la planificación del desarrollo social. Para ello, debería existir una instancia estatal que dicte las directrices fundamentales de una estrategia de crecimiento y desarrollo de mediano y largo plazo. En esta se deberían delinear, con un cúmulo de suficiente información y a mayor nivel de detalle, los objetivos, metas y medios necesarios para alcanzar el crecimiento económico sostenido y el bienestar social.

Además, el Estado debería fortalecer su rol de regulador, especialmente cuando la experiencia en varios países ha mostrado que muchos servicios que prestó el Estado no necesariamente se vuelven más eficientes en manos privadas (Konrad Adenauer Stiftung-SOPLA, 2008). En el caso particular de El Salvador, esto pasa, sin duda, por el fortalecimiento de las “instituciones reguladoras del mercado” tales como la Defensoría del Consumidor, la Superintendencia de Competencia y la superintendencia del Sistema Financiero.

En el ámbito social, el Estado salvadoreño debería ampliar la cobertura de los servicios básicos —educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros—; lo que implica no sólo aumentar el gasto, sino volverlo más eficiente. No hay duda de que esto es un reto histórico, ya que durante las últimas décadas grandes contingentes de la población han estado al margen de los beneficios que se derivan de recibir los servicios sociales del Estado. Sin duda, éste es el reto más grande que afronta el Estado en el mediano y largo plazo.

1.1.2. Gestión estratégica del gasto: gestión por resultados⁵³.

La gestión de recursos en base a resultados debería ser la nueva forma de administración de lo público. Actualmente, el presupuesto es una herramienta útil básicamente para tener un control de los recursos financieros asignados a las instituciones públicas, por lo que falta el establecimiento de un sistema de gestión asegure mayor eficiencia en la utilización de dichos recursos.

En este sentido, el presupuesto elaborado por gestión de resultados es más que una nueva forma de planificar y ejecutar el gasto público, implica un nuevo modelo de

gerencia pública, pues pone el énfasis en las acciones estratégicas que se deben realizar para obtener los resultados previamente establecidos.

La implementación del presupuesto por resultados implica fundamentalmente los aspectos siguientes:

- a. El desarrollo de procesos de planificación estratégica en las instituciones públicas y “reinstalación” de los sistemas de planificación como herramientas básicas del gobierno.
- b. Una transición hacia el presupuesto de gestión por resultados implica cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación presupuestaria, ya que permite una vinculación entre los objetivos contemplados en la planificación, los resultados a alcanzar, los productos de las instituciones públicas y los recursos financieros que se requieren. Así, el presupuesto se convertiría en una herramienta de programación y gestión del gasto público.
- c. La optimización de los procesos administrativos que posibilite al gerente público gestionar de la manera más adecuada el personal, adquisiciones y contrataciones y, finalmente, disponer de información sobre el uso efectivo de los recursos físicos y financieros de manera oportuna.
- d. La implementación de sistemas de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación, que permitan dar seguimiento a los resultados mediante la construcción de indicadores que midan el impacto del trabajo de las diferentes unidades de organización del Estado.

La gestión del gasto por resultados implica a su vez una programación presupuestaria con visión de mediano plazo —presupuesto plurianual—, la utilización de herramientas de programación institucional —matriz de estructura lógica— y técnicas en la programación del gasto.

- a. El presupuesto plurianual forma parte del marco macroeconómico de mediano plazo y consiste en la proyección de ingresos y gastos públicos. Este debe expresar las responsabilidades asignadas a las instituciones en base a las metas establecidas en los planes estratégicos, al tiempo que debe orientar las políticas que dan base y sustento a los recursos que se erogaran anualmente —presupuestos anuales—. Dicho

⁵³ Este apartado retoma los elementos de Makón (2008)

de otra forma, lo concerniente a los presupuestos anuales debe estar supeditado a la visión estratégica que detenta el presupuesto plurianual.

- b. Otro recurso para la gestión de resultados es la matriz de estructura lógica, a través de la cual se establece una vinculación entre los medios —acciones y recursos financieros— y fines —resultados— en la programación de las actividades. Este recurso contribuye a establecer una relación clara y detallada entre los objetivos, metas, resultados y actividades, presentando en cada caso indicadores que muestren su cumplimiento.
- c. En la programación de la gestión por resultados no existe una técnica específica, sino una combinación de varias de ellas. Por ejemplo, el presupuesto por programas refleja las relaciones insumo-producto y las relaciones entre las diversas producciones que hay en el ámbito institucional público. Por su parte, el presupuesto base cero se convierte en la herramienta idónea para elaborar la política presupuestaria anual de las instituciones públicas. Este es un paso previo a la formulación presupuestaria e implica definir niveles generales de ingresos y gastos, resultados económicos, así como las prioridades de gasto. Finalmente, el presupuesto por resultados incorpora al proceso los indicadores de impacto, posibilitando vincular las políticas con los objetivos previamente establecidos en los planes del presupuesto público (Makón, 2008).

En suma, el control del gasto por gestión de resultados es un proceso complejo y de maduración lenta, que debería modificar la relación tradicional del Estado con el ciudadano, ya que permite que los votantes tengan un mejor conocimiento de las decisiones, acciones y resultados de la gestión del gasto público. Desde esta perspectiva, los ciudadanos no sólo estarán interesados en la cantidad de recursos que la autoridad presupuestaria asigna a las instituciones públicas para su funcionamiento —como sucede tradicionalmente—, sino también por los resultados concretos que se derivan de la utilización de dichos recursos.

1.1.3. Acceso a la información y evaluación del gasto público.

Para evaluar se necesita información, y mientras más detallada sea, mejores resultados debería arrojar la evaluación realizada a partir de ella. Cuando se aborda el tema de la evaluación del gasto, también conviene aludir

al de la información, porque si bien la evaluación misma es información, ésta requiere de buena información para obtener resultados de calidad (Montenegro, 2004).

Para obtener una información abundante y de calidad, las entidades del sector público deben elaborar datos y estadísticas confiables que reflejen la gestión de los recursos⁵⁴. Asimismo, la información generada debe ponerse a disposición de la ciudadanía, para que se mantenga de manera permanente en la opinión pública y se pueda evaluar la ejecución del gasto. Como se puede ver, la información es de suma importancia, pues sin este insumo no puede haber evaluación, y sin ambas, no puede existir una buena gestión de lo público.

Para Musgrave y Peacock (1967), la información es un bien público que los ciudadanos necesitan. Una vistazo a su naturaleza indica que posee todos los atributos para ser considerado un bien público, pues es un bien no excluyente y de uso colectivo. En este marco, estamos frente a un mercado de información imperfecta donde es necesaria la intervención estatal. Éste debería estimular la oferta de información mediante datos, encuestas, registros, entre otros, al tiempo que también debería estimular la demanda de ella promoviendo una cultura de uso de la información.

Ahora bien, para transparentar y volver eficiente la gestión gubernamental no basta con el fácil acceso a la información que generan las entidades públicas, sino que deberían establecerse indicadores de evaluación que permitan hacer un buen uso de la información, al tiempo que estos generan más información y evidencia que contribuye a mejorar la administración pública y la asignación del gasto.

Algunos indicadores que podrían contribuir a mejorar la gestión del gasto público son los siguientes:

Según Montenegro (2004), existen tres tipos de evaluación del gasto público: la evaluación de gestión, la evaluación financiera y la evaluación de impacto. Cada una de ellas analiza la ejecución del gasto con una perspectiva particular.

54 Según la Organización de las Naciones Unidas, los gobiernos deben producir, compilar y facilitar en forma imparcial las estadísticas básicas de utilidad para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de mantenerse informados. En este sentido, la información pública abundante y de calidad podría ser un disuasivo contra el despilfarro y la corrupción, especialmente si la información es de fácil acceso para la generación de opinión pública.

Recuadro 3: Indicadores de resultados del gasto público

Actividad pública	Indicador
Servicio de protección al consumidor	(Reclamos resueltos / Reclamos recibidos) * 100
Elaboración de encuestas y censos	Número de meses transcurridos desde el inicio de levantamiento de datos hasta la entrega de resultados definitivos (calidad)
Servicio estatal de becas	Gastos administrativos para becas / número de becas
Servicio de impuestos internos	((Recaudación efectiva – recaudación meta) / recaudación meta) * 100
Servicio de carreteras	Kilómetros nuevos de carreteras por año Gasto en construcción de carreteras / kilómetros construidos
Servicio de construcción pública de viviendas	Promedio de viviendas financiadas versus escasas existente Contribución del sector público de construcción de viviendas al PIB
Servicio de crédito banca estatal	% recuperación de créditos de corto plazo Días promedio de tramitación de crédito
Servicio de salud pública	Incremento en el número de camas por año Número de consultas atendidas por especialidad al año Número de consultas atendidas por enfermedades epidémicas al año Número de vacunas administradas al año
Servicio de las superintendencias	(número de reclamos resueltos / número total de reclamos recibidos) * 100

Fuente: elaboración propia en base *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*, SOPLA, 2008.

- a. La evaluación de gestión analiza las actividades, metas y procesos de la administración pública, al tiempo que observa el uso de los recursos para el logro de los objetivos propuestos por un programa o institución. Como es lógico pensar, para que dicha evaluación se pueda llevar a cabo, es necesario que las instituciones públicas tengan claros sus objetivos de corto, mediano y largo plazo. De lo contrario, la evaluación de gestión que persigue analizar la eficacia del actuar estatal se ve imposibilitada.
- b. La evaluación financiera, por su parte, analiza los ingresos y el gasto a través del tiempo, observando si la sostenibilidad fiscal está en riesgo en el mediano plazo.

- c. La evaluación de impacto mide la eficiencia en la prestación de un servicio o la ejecución de un programa, valorando el logro y el alcance de las medidas implementadas en términos de efectos sobre los beneficiarios o sobre los objetivos de desarrollo del país.

Como se puede ver, la información es un insumo clave para la evaluación y ésta, a su vez, constituye una herramienta importante para generar información de calidad. Así las cosas, la evaluación permite que las decisiones se tomen en base a criterios técnicos y no por cuestiones ideológicas y/o político-electorales, como sucede con frecuencia en los países en vías de desarrollo. Ambas —la evaluación e información— son una condición necesaria para introducir mejoras permanentes en la ejecución del gasto.

I.1.5. Participación y contraloría ciudadana.

La participación y la contraloría ciudadana en los asuntos públicos son un fin en sí mismo, pues ambas forman parte de una sociedad donde se ha profundizado la democracia (Marshall y Waissbluth, 2007). Adicionalmente, se espera que los ciudadanos que fungan como participantes y contralores de los asuntos públicos logren un mayor grado de satisfacción cuando son partícipes del proceso de decisiones relativas a los asuntos públicos.

En este marco, el ejercicio ciudadano contribuye a la eficiencia y probidad de la ejecución del gasto público, ya que el mecanismo de la participación y la contraloría aportan la contraparte que se requiere para alcanzar una mejor gestión. Esta función de los ciudadanos se vuelve mucho más efectiva cuando se tiene acceso a información abundante y de calidad sobre aquellos aspectos que involucran el quehacer de la administración pública. No obstante, se debe tener claro que la contraloría ciudadana no debe sustituir el rol que llevan a cabo las instancias públicas de control, más bien deben complementarlas para lograr mejores resultados en la gestión.

Generalmente, el ciudadano está más orientado a demandar una respuesta a un hecho de corrupción consumado que a solicitar una rendición de cuentas oportuna sobre la gestión pública. Ello se debe a que no existe aún la percepción de que las ineficiencias en la atención al público son sólo expresión terminal de un sector público que presenta serias deficiencias en su funcionamiento. Por otra parte, en el ámbito legal no existe un marco jurídico que respalde a la ciudadanía interesada en conocer y escrutar el quehacer de las instituciones que conforman el Estado.

Así las cosas, es importante que la sociedad civil no solo exija la rendición de cuentas, sino que también participe en la definición de los mecanismos institucionales que se utilizaran para monitorear de manera efectiva el desempeño de las instituciones públicas. Esto significa que si el Estado desea legitimar su accionar público, no debe limitarse a proporcionar información, también debería invitar a la sociedad civil a definir conjuntamente los pasos del proceso de rendición de cuentas. De esta manera tanto el Estado como la sociedad invertirán en ciudadanía, pues la legitimidad del accionar estatal se irá consolidando en la medida se institucionalice la participación y la contraloría ciudadana.

I.2. Propuestas en la gestión de la deuda pública.

La solución para resolver el problema del excesivo endeudamiento público de El Salvador no es una tarea fácil y constituye un reto ineludible para el nuevo gobierno. Como punto de partida, el Estado debe generar las condiciones de diálogo para alcanzar consensos y acuerdos con los sectores clave, en torno a la necesidad de que el país asegure la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo por medio de un Acuerdo Fiscal.

La deuda, tal como se constató en algunos de los capítulos anteriores, tiene su origen, en primer lugar, en la tendencia de mantener un ahorro corriente, un resultado primario y un resultado global negativos. Esto contribuye a que casi la totalidad de la inversión pública que se ejecuta en el país deba ser financiada con recursos provenientes del endeudamiento. Específicamente, en el caso de mantener de manera permanente un resultado primario negativo, el pago de los intereses de la deuda se financia con los recursos provenientes de nuevos empréstitos, lo que acrecienta la brecha entre los niveles de gastos e ingresos, resultando mayores déficit. Este déficit elevado repercute directamente en el alza de los tipos de interés que se pagan por la deuda. En segundo lugar, parte de los recursos provenientes de la deuda se utiliza para financiar compromisos coyunturales, disminuyendo los recursos destinados hacia la inversión en proyectos sociales y productivos.

Para lograr los cambios que reviertan el creciente endeudamiento público se deben tomar una serie de medidas que coadyuven a mejorar las finanzas públicas del país. Del análisis de sostenibilidad fiscal se deduce que el gobierno no sólo debería adoptar medidas orientadas a una mejor gestión de la deuda, sino que además es necesario un manejo efectivo y eficiente del gasto público. No obstante, la situación actual de las finanzas del Estado indica que incluso esto es insuficiente para alcanzar la sostenibilidad fiscal, por lo que se vuelve imperante la necesidad de llevar a cabo una reestructuración del sistema impositivo.

Como condición básica y primordial para mejorar la gestión de la deuda pública, los ingresos y los gastos, se debería poner a disposición del público datos confiables y oportunos, los que además deberían estar consensuados con los sectores involucrados —tanto públicos como privados—, haciendo énfasis en la situación del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, del

cual, la sociedad no tiene conocimiento pleno acerca de su funcionamiento, situación económica y posición financiera. Es necesario, pues, un acercamiento entre algunas instituciones públicas —Ministerio de Hacienda, BCR, Superintendencia de Pensiones— y privadas —como ASAFONDOS— para poder disponer de los mismos datos, lo que contribuiría a un mejor análisis del endeudamiento público y el grado de sostenibilidad fiscal del país.

Con respecto al FOP, es conveniente y necesario publicar el saldo real de las obligaciones contraídas, ya que actualmente, el gobierno solo hace mención de una parte de la deuda con el fideicomiso. Se trata de la obligación derivada de la emisión de Certificados de Inversión Previsionales (CIP) “Serie A”; pero la deuda correspondiente a los CIP “Serie B”, no es dada a conocer, lo que hace que las cifras de deuda publicadas sea incompletas, con lo que se atenta contra la transparencia de la gestión pública.

Partiendo de lo anterior y de los hallazgos encontrados en los análisis efectuados, se proponen algunas medidas para lograr una mejor gestión del endeudamiento público:

1.2.1. Optimización de portafolio: criterios técnicos.

Es necesario que el Estado promueva una readecuación de la deuda en términos de plazos, intereses y condiciones de pago. Gran parte del endeudamiento de mediano y largo plazo se administra con tasas de interés bajas y plazos mayores a 20 años. Sin embargo, el 44% de la deuda está contraída a tasas de interés que se encuentran por encima del 6%, mientras que un 23% de la deuda está contratada a un plazo menor a 10 años. Por tanto, dada la coyuntura que se vive en el 2009 y que se prevé para los próximos años, es necesario analizar el portafolio de créditos y títulos de deuda, específicamente, revisar los créditos con plazos menores a 10 años y los tipos de interés pactados, de modo que se pueda reestructurar el endeudamiento y se genere mayor disponibilidad de recursos en el corto plazo, además de transferir los saldos de la deuda de mediano plazo a un mayor término y con condiciones más favorables.

En línea con lo anterior, el Banco Central de Reserva (BCR) y el Ministerio de Hacienda deben hacer una revisión conjunta de la deuda de mediano plazo, de modo que se pueda elaborar un plan de pago que posibilite

una mayor disponibilidad de recursos para afrontar el cumplimiento de las necesidades financieras más urgentes. Por otra parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde inicios del milenio ha desarrollado diversos mecanismos con miras a identificar las “prácticas óptimas” para el manejo de la deuda pública. De adoptarse estas prácticas en El Salvador, podría obtenerse una mejor gestión del endeudamiento público y, por ende, una reestructuración ordenada del portafolio. Las medidas propuestas por el FMI son las siguientes⁵⁵:

- a. *“Reestructuración por parte de la mayoría.* El mecanismo permite que el soberano y una mayoría especial de acreedores puedan llegar a un acuerdo que luego sería vinculante para todos los acreedores sujetos a la reestructuración”.
- b. *“Disuadir litigios.* El mecanismo de reestructuración alentaría a los acreedores a no tratar de realizar su posición a través de litigios durante el proceso de reestructuración, no incluye una suspensión automática de la aplicación de los derechos de los acreedores; más bien, cualquier monto recuperado por un acreedor como resultado de un proceso de litigación se restaría de la acreencia residual derivada del acuerdo de reestructuración aprobado, mediante la aplicación de una cláusula de integración de activos a la masa común, similar a la regla de colación del derecho sucesorio (denominada en inglés la regla ‘hotchpot’).”
- c. *“Protección de los intereses del acreedor.* Todo mecanismo de reestructuración de la deuda soberana deberá incluir salvaguardias que ofrezcan una garantía adecuada a los acreedores de que se protegerán sus intereses durante el proceso de reestructuración”.
- d. *“Financiamiento prioritario.* Con el fin de propiciar financiamiento nuevo, el mecanismo de reestructuración podría excluir un monto específico de nuevo financiamiento si dicha exclusión es apoyada por una mayoría especial de los acreedores”.

La optimización del portafolio de la deuda requiere de un esfuerzo real por parte del Estado y su implementación no es posible realizarla en un año sino que debe ser una serie de medidas anuales, de tal manera que se contraiga el efecto de aumentar la deuda en el mediano plazo.

⁵⁵ FMI, 2003. Propuestas para un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana.

Las reformas a implementar deberían tener como fin una mejor asignación de los recursos provenientes del endeudamiento, para destinarlos a reconversión de la deuda y proyección social. Esta reestructuración debería conducir a un sistema estable y eficiente.

I.2.2. Factor político.

La experiencia del año 2006, donde la falta de consensos políticos en la Asamblea Legislativa provocó la creación de un mecanismo de financiamiento alterno para afrontar el pago de las pensiones —el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales—, lo que trajo consigo mayores niveles de deuda interna. Para evitar este tipo de imprevistos, el país debe contar con una Ley de Endeudamiento Público que regule y administre la dinámica de los préstamos internacionales que deberían ser aprobados. Esta Ley deberá contar con los mecanismos, tipos y criterios para contraer nuevo endeudamiento o reestructurar la existente.

La ley de endeudamiento debería contener como mínimo los aspectos siguientes:

- Montos máximos y mínimos de deuda dependiendo del grado de apalancamiento que se desee tener en la economía
- Criterios a tomar en cuenta para la contratación de nuevo endeudamiento y qué tipo de deuda adquirir (interna o externa, préstamos o bonos, de corto, mediano o largo plazo, etc.)
- Una Comisión normativa compuesta por representantes del Órgano Legislativo y del Ejecutivo

I.2.3. Vigilancia en la ejecución de la deuda.

La Ley de Endeudamiento Público debe contar con un mecanismo de contraloría tripartito entre el Órgano Legislativo, Ejecutivo y la Corte de Cuentas; además de incluir un apartado sobre transparencia que reconozca la necesidad de mantener información actualizada, clara y detallada sobre el destino y ejecución de los recursos. Esta vigilancia deberá mantenerse no sólo al momento de contratar la deuda, sino también durante la ejecución de los proyectos de inversión para los cuales ha sido contratada la deuda y durante las reestructuraciones del portafolio.

I.2.4. Plan estratégico de inversión-endeudamiento.

El nuevo endeudamiento debe ser específicamente para invertir en obras de infraestructura económica y social; para lo cual, el gobierno debe contar con un Plan de Inversión Pública para el mediano plazo. Este plan deberá condicionar el nuevo endeudamiento a proyectos que generen, por una parte, mejor calidad del capital humano y mayor valor agregado en la economía, de tal manera que se puedan generar las capacidades para obtener los ingresos futuros para honrar esa deuda. Este plan de Inversión debe incluir un sistema de evaluación de la inversión pública que haga la asignación más eficiente de los recursos, orientándolos a aquellos proyectos que tengan mayor rentabilidad social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agénor Pierre-Richard y Montiel Peter (1998); *La macroeconomía del desarrollo*; Primera edición en español; Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Cabrera Melgar Oscar Ovidio (2008); "El Impacto de los Desastres Naturales en el Crecimiento Económico"; Departamento de Investigación Económica y Financiera; Banco Central de Reserva; San Salvador, 30 de septiembre de 2008.
- Croce Enzo, Da Costa Mercedes y Juan-Ramón Hugo; Programación financiera. Métodos y aplicación al caso de Colombia; Departamento de Tecnología y Servicios Generales; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., 2002.
- FMI (2001); *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*; Departamento de Tecnología y Servicios Generales; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., 2001.
- Frey Bruno (1983); *Para una política económica democrática*; Editorial Alianza; Madrid, 1983.
- FUNDE (2008); *Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación*; Área de Macroeconomía y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo; Primera Edición; El Salvador, San Salvador, Septiembre de 2008.
- Instituto de Investigaciones Económicas (2006); "El proceso de Privatización de las Pensiones en El Salvador: Análisis de la Ley de Obligaciones del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales". Universidad de El Salvador. Octubre de 2006.
- International Development Association (2004); "Debt Sustainability and Financing Terms in IDA14", June 2004.
- Jiménez Jaimes Félix (2005); "Regla de Oro, sostenibilidad y regla fiscal contracíclica"; Documento de trabajo; Departamento de Economía; Pontificia Universidad Católica del Perú, Mayo de 2005.
- Fondo Monetario Internacional; *Informe Anual* 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
- Hidalgo Juan Carlos (2009); "El Salvador: ¿Tigrillo centroamericano?"; CATO INSTITUTE; Washington, D.C. 2009.
- Hemming Richard, Kell Michael y Mahfouz Selma (2002); "La eficacia de la política fiscal para estimular la actividad económica: Revisión de la literatura"; Departamento de Finanzas Públicas; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., Diciembre de 2002.
- Hemming Richard (1991); "Gasto público, estabilización y ajuste estructural", en *Manual del Gasto Público. Guía sobre aspectos de la política de gasto público en los países en desarrollo*; Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., 1991.
- Konrad Adenauer Stiftung-SOPLA (2008); *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*; Centro de Estudios: Praça Floriano; Edición a cargo de Peter Fischer-Bollin; Brasil, Rio de Janeiro, Septiembre de 2008.
- Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2007. República del Perú.
- López Abelino (2005); "Gasto Social: Aspectos Conceptuales, Estructura y Evolución en El Salvador", en *Boletín Presupuestario*; Dirección General del Presupuesto; Ministerio de Hacienda de El Salvador; San Salvador, Enero-Marzo de 2005.
- Makón Marcos Pedro (2008); "La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?", en *Revista Internacional de Presupuesto Público* No. 66; Asociación Internacional del Presupuesto Público; Argentina, Buenos Aires, Marzo-Abril 2008.
- Marshall Jorge y Waissbluth Mario (2007); "Reforma del Estado en Chile: Una Oportunidad", en *Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*; Seminario de Centro de Estudios Públicos-Expansiva; Chile, 18 de enero de 2007.
- Ministerio de Hacienda; *Mensaje del Proyecto del Presupuesto* 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
- Ministerio de Hacienda; *Memoria de Labores* 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008.

Ministerio de Hacienda (1993); *Enfoque Presupuestario por Áreas de Gestión del Sector Público*; Dirección General del Presupuesto; El Salvador, 1993.

Ministerio de Hacienda; *Informe de la Gestión Financiera del Estado* 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

Montenegro Santiago (2004); "Retos y perspectivas de la evaluación y la información en Colombia", en ¿Por qué evaluar el Gasto público? Experiencias internacionales y el caso colombiano; Departamento Nacional de Planeación; Colombia, Bogotá, D.C., 2004.

Musgrave Richard y Peacock Allan (1967); *Classics in the Theory of Public Finance*; Editorial Macmillan, 1994.

Rivera Campos Roberto (1999); "El Gasto Público", en *Boletín Presupuestario*; Dirección General del Presupuesto; Ministerio de Hacienda de El Salvador; San Salvador, Enero-Marzo de 2000.

Rosen Harvey (2007); *Hacienda Pública*; Séptima edición en español; Editorial McGraw Hill, Madrid, 2007.

Tanzi Vito (1995); "El papel del gobierno y la eficiencia de los instrumentos de política económica"; Departamento de Finanzas Públicas; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., Octubre de 1995.

- (2000); "El papel del Estado y la calidad del sector público"; Departamento de Finanzas Públicas; Fondo Monetario Internacional; Washington, D.C., Marzo de 2000.

Scarone Carlos y Scarone Elbio (2004); "Fundamentos de una base de datos cualitativos sobre estrategias y políticas de desarrollo Productivo". Desarrollo Productivo; Santiago de Chile, noviembre de 2004

Vargas Thelmo y Céspedes Oswald (2005); "La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos"; Fundación CAATEC; Costa Rica, junio de 2005.

Vergara Rodrigo y González Mauricio; "El Gasto Público en El Salvador"; Serie de Estudios Económicos y Sectoriales; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., Febrero de 2006.

Fuentes del internet:

Banco Central de Reserva, El Salvador, www.bcr.gob.sv

Centro de Estudios Públicos, Chile, www.cepchile.cl
Comisión Económica para América Latina, www.eclac.org

Corte Suprema de Justicia, Instituto de Medicina Legal, El Salvador, www.csj.gob.sv

Dirección General de Estadísticas y Censos, El Salvador, www.digestyc.gob.sv

El Diario de Hoy, El Salvador, www.elsalvador.com

Fondo Monetario Internacional, www.imf.org

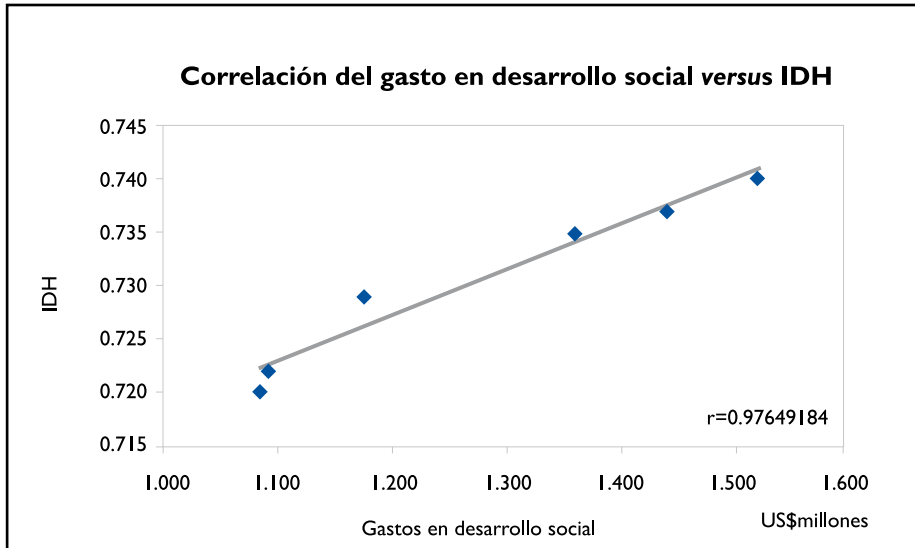
Ministerio de Hacienda, El Salvador, www.mh.gob.sv

Ministerio de Salud Público y Asistencia Social, El Salvador, www.mspas.gob.sv

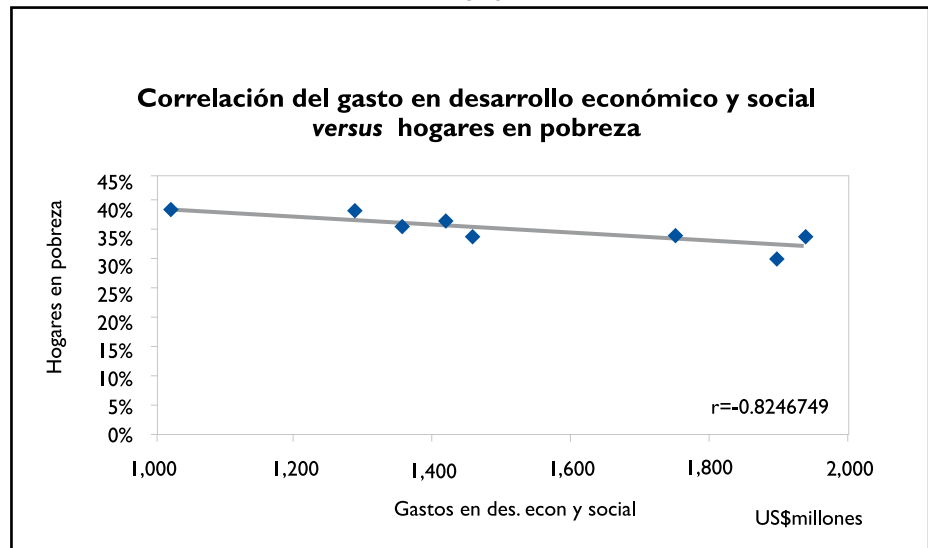
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, www.oecd.org

ANEXOS

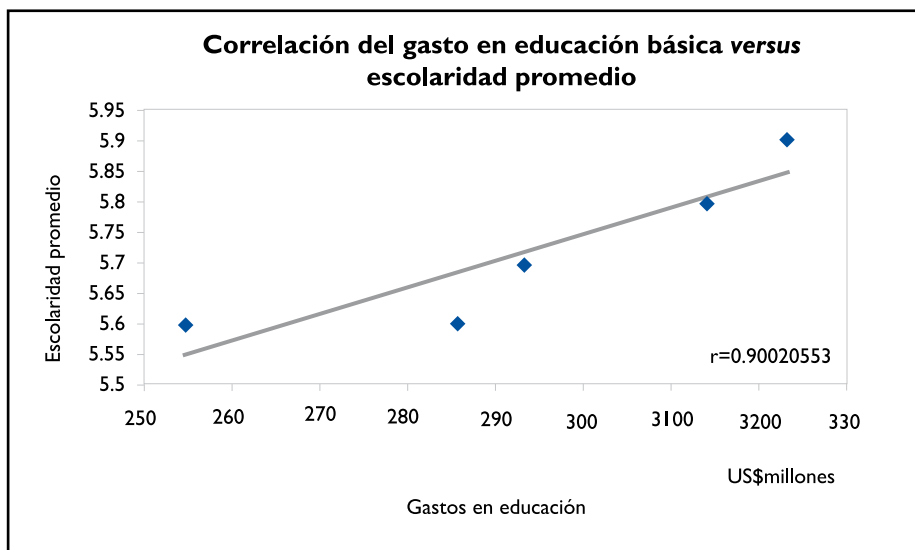
Anexo I



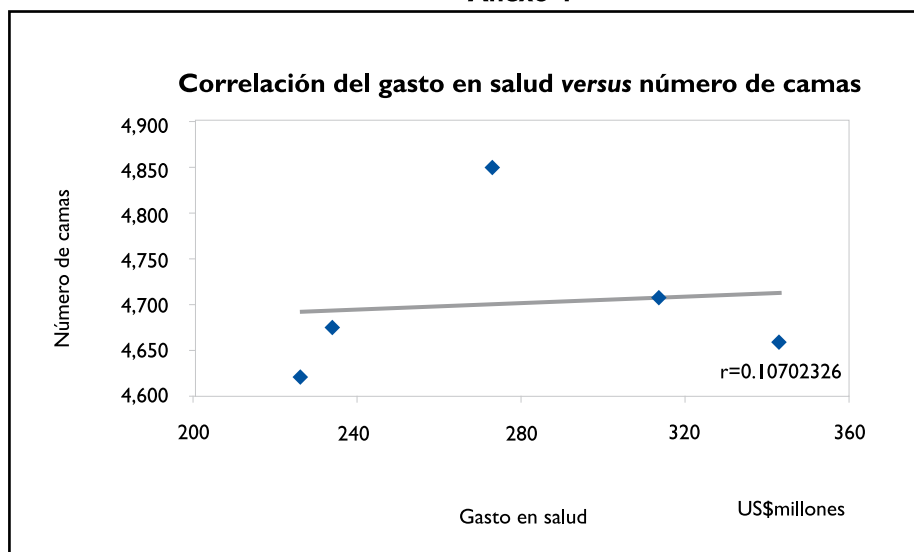
Anexo 2



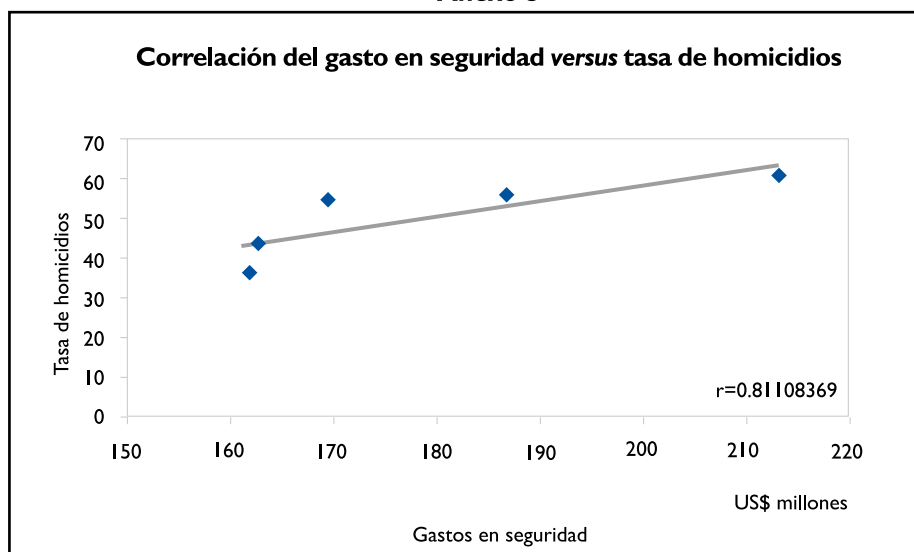
Anexo 3



Anexo 4



Anexo 5



Anexo 6
Escenario 1
PROYECCIONES SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (US\$ MILLONES) ESCENARIO PASIVO. CALCULOS AL 16 DE JUNIO 2009

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)								Porcentajes del PIB							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES	3.935.8	3.652.6	3.837.5	4.035.6	4.300.2	4.603.8	4.952.0	5.351.8	17.8%	16.0%	16.2%	16.3%	16.4%	16.6%	16.7%	16.9%
	Ingresos Corrientes	3.882.8	3.769.7	3.982.7	4.247.3	4.550.9	4.899.1	5.298.9	17.6%	15.7%	15.9%	16.1%	16.2%	16.4%	16.6%	16.7%
	Tributarios (brutos)	3.089.6	2.773.3	2.932.5	3.115.3	3.341.3	3.600.2	3.897.1	14.0%	12.4%	12.4%	12.6%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%
	No Tributarios	619.4	637.7	663.4	693.6	732.2	776.8	828.1	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
	Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%
	Empresas Financieras Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	Ingresos de Capital	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Donaciones	52.9	67.6	67.8	52.9	52.9	52.9	52.9	52.9	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4.619.2	4.987.1	5.611.1	5.981.3	6.632.0	7.400.4	8.137.1	9.022.9	20.9%	21.9%	23.7%	24.2%	25.4%	26.7%	27.5%	28.5%
	Gastos Corrientes	3.958.1	4.283.0	4.855.0	5.166.0	5.745.2	6.431.8	7.074.9	17.9%	18.8%	20.5%	20.9%	22.0%	23.2%	23.9%	24.8%
	Consumo	2.352.8	2.463.2	2.619.9	2.739.0	2.891.7	3.067.8	3.270.4	10.6%	10.8%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%
	Remuneraciones	1.529.6	1.574.8	1.638.3	1.712.8	1.808.3	1.918.4	2.045.1	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%
	Bienes y Servicios	823.2	888.4	981.6	1.026.2	1.083.5	1.149.4	1.225.4	3.7%	3.9%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%	4.1%
	Intereses	519.6	755.9	1.046.4	1.353.8	1.728.7	2.199.5	2.573.4	3.001.9	2.3%	3.3%	4.4%	5.5%	6.6%	7.9%	9.5%
	Transferencias Corrientes	1.085.7	1.063.9	1.188.7	1.073.2	1.124.8	1.164.5	1.231.1	1.348.2	4.9%	4.7%	5.0%	4.3%	4.2%	4.3%	4.3%
	Gastos de Capital	661.7	704.1	756.1	815.3	886.9	968.6	1.062.2	1.169.5	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	3.5%	3.7%
	Inversión Bruta	582.1	622.1	670.8	726.1	792.7	868.7	955.7	1.055.4	2.6%	2.7%	2.8%	2.9%	3.0%	3.2%	3.3%
	Transferencias de Capital	79.7	82.0	85.3	89.2	94.2	99.9	106.5	114.1	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
	Concesión neta de préstamos	-0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	AHORRO CORRIENTE	-75.3	-698.1	-1,085.2	-1,183.3	-1,497.8	-1,880.9	-2,175.8	-2,554.5	-0.3%	-3.1%	-4.6%	-4.8%	-5.7%	-6.8%	-7.4%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-578.6	-727.2	-591.9	-603.1	-597.1	-611.7	-669.2	-0.7%	-2.5%	-3.1%	-2.4%	-2.31%	-2.2%	-2.07%	-2.1%
BALANCE GLOBAL S/PENSIONES	-225.2	-957.6	-1,387.2	-1,540.2	-1,907.5	-2,353.9	-2,724.3	-3,134.7	-1.0%	-4.2%	-5.9%	-6.2%	-7.3%	-8.5%	-9.2%	-9.9%
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-683.5	-1,334.5	-1,773.6	-1,945.7	-2,331.8	-2,796.6	-3,185.1	-3,671.1	-3.1%	-5.9%	-7.5%	-7.9%	-8.9%	-10.1%	-10.8%	-11.6%
FINANCIAMIENTO	683.5	1,334.5	1,773.6	1,945.6	2,331.8	2,796.6	3,185.1	3,671.1	3.1%	5.9%	7.5%	7.9%	8.9%	10.1%	10.8%	11.6%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1,737.1	1,453.6	1,533.9	1,911.1	2,292.0	2,610.4	3,008.7	0.6%	7.6%	6.1%	6.2%	7.3%	8.3%	8.8%	9.5%
Desembolsos de préstamos	426.9	2,042.5	1,827.3	2,449.2	2,402.4	2,881.3	3,281.4	3,782.2	1.9%	9.0%	7.7%	9.9%	9.2%	10.4%	11.1%	11.9%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-491.3	-589.2	-671.1	-773.5	-1.4%	-1.3%	-1.6%	-3.7%	-1.9%	-2.1%	-2.3%	-2.4%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	-402.5	320.0	411.7	420.7	504.6	574.7	662.4	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.6%	1.8%	1.9%	2.1%
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	19.5	91.5	151.0	171.4	0.4%	-2.5%	-0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.5%	0.5%
Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.8%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.6%	1.6%
Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Pago Deuda Previsional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DIFFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	10,127.8	11,920.4	13,866.0	16,197.8	18,994.5	22,179.5	25,850.6	39.7%	44.5%	50.3%	56.0%	62.0%	68.5%	75.0%	81.6%

Fuente: cálculos propios con base a datos del RFR y Ministerio de Hacienda

Anexo 7
Escenario 2

PROYECCIONES SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (US\$ MILLONES) ESCENARIO CON COMPROMISOS SOCIALES. CALCULOS AL 16 DE JUNIO 2009.

TRANSACCIONES		Valores (US\$ Millones)								Porcentajes del PIB								
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
INGRESOS Y DONACIONES	Ingresos Corrientes	3,935.8	3,652.6	3,837.5	4,035.6	4,300.2	4,603.8	4,952.0	5,351.8	17.8%	16.0%	16.2%	16.3%	16.4%	16.6%	16.7%	16.9%	
	Ingresos Tributarios (brutos)	3,882.8	3,584.9	3,769.7	3,982.7	4,247.3	4,550.9	4,899.1	5,298.9	17.6%	15.7%	15.9%	16.1%	16.2%	16.4%	16.6%	16.7%	
	Ingresos Tributarios (netos)	3,089.6	2,773.3	2,932.5	3,115.3	3,341.3	3,600.2	3,897.1	4,238.0	14.0%	12.2%	12.4%	12.6%	12.8%	13.0%	13.2%	13.4%	
	Ingresos No Tributarios	619.4	637.7	663.4	693.6	732.2	776.8	828.1	887.1	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	
	Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	
	Empresas Financieras Públicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
	Ingresos de Capital	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
	Donaciones	52.9	67.6	67.8	52.9	52.9	52.9	52.9	52.9	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	
	GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	Gastos Corrientes	4,619.2	4,987.1	5,761.6	6,353.5	7,295.9	8,450.2	9,668.9	11,165.6	20.9%	21.9%	24.3%	25.7%	27.9%	30.5%	32.7%	35.3%
Gastos Consumo		3,958.1	4,283.0	5,005.4	5,513.4	6,356.7	7,398.4	8,488.5	9,837.8	17.9%	18.8%	21.1%	22.3%	24.3%	26.7%	28.7%	31.1%	
Remuneraciones		2,352.8	2,463.2	2,763.2	3,051.1	3,405.0	3,820.5	4,308.7	4,882.7	10.6%	10.8%	11.7%	12.3%	13.0%	13.8%	14.6%	15.4%	
Bienes y Servicios		1,529.6	1,574.8	1,638.3	1,712.8	1,808.3	1,918.4	2,045.1	2,190.7	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	
Intereses		823.2	888.4	1,124.9	1,338.3	1,596.7	1,902.2	2,263.6	2,692.0	3.7%	3.9%	4.7%	5.4%	6.1%	6.9%	7.7%	8.5%	
Transferencias Corrientes		519.6	755.9	1,053.5	1,389.1	1,826.9	2,413.4	2,948.6	3,606.8	2.3%	3.3%	4.4%	5.6%	7.0%	8.7%	10.0%	11.4%	
Gastos de Capital		1,085.7	1,063.9	1,188.7	1,073.2	1,124.8	1,164.5	1,231.1	1,348.2	4.9%	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%	
Inversión Bruta		661.7	704.1	756.1	840.0	939.2	1,051.8	1,180.4	1,327.8	3.0%	3.1%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%	4.0%	4.2%	
Transferencias de Capital		582.1	622.1	670.8	750.8	845.0	951.9	1,073.9	1,213.7	2.6%	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%	
Concesión neta de préstamos		79.7	82.0	85.3	89.2	94.2	99.9	106.5	114.1	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	
AHORRO CORRIENTE		-75.3	-698.1	-1,235.7	-1,530.7	-2,109.4	-2,847.5	-3,589.3	-4,538.9	-0.3%	-3.1%	-5.2%	-6.2%	-8.1%	-10.3%	-12.1%	-14.3%	
BALANCE PRIMARIO		-163.8	-578.6	-870.5	-928.7	-1,168.7	-1,433.0	-1,768.2	-2,207.0	-0.7%	-2.5%	-3.7%	-3.8%	-4.47%	-5.2%	-5.98%	-7.0%	
BALANCE GLOBAL S/PENSIONES		-225.2	-957.6	-1,537.6	-1,912.4	-2,571.3	-3,403.8	-4,256.1	-5,277.4	-1.0%	-4.2%	-6.5%	-7.7%	-9.8%	-12.3%	-14.4%	-16.7%	
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES		-683.5	-1,334.5	-1,924.0	-2,317.9	-2,995.6	-3,846.5	-4,716.9	-5,813.8	-3.1%	-5.9%	-8.1%	-9.4%	-11.5%	-13.9%	-16.0%	-18.4%	
FINANCIAMIENTO		683.5	1,334.5	1,924.0	2,317.8	2,995.6	3,846.5	4,716.9	5,813.8	3.1%	5.9%	8.1%	9.4%	11.5%	13.9%	16.0%	18.4%	
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO		126.8	1,737.1	1,604.0	1,906.1	2,497.4	3,206.7	3,932.3	4,846.8	0.6%	7.6%	6.8%	7.7%	9.6%	11.6%	13.3%	15.3%	
Desembolsos de préstamos		426.9	2,042.5	1,977.7	2,821.4	3,079.2	3,953.8	4,848.5	5,976.0	1.9%	9.0%	8.3%	11.4%	11.8%	14.3%	16.4%	18.9%	
Amortizaciones de préstamos		-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-581.8	-747.1	-916.2	-1,129.2	-1.4%	-1.3%	-1.6%	-3.7%	-2.2%	-2.7%	-3.1%	-3.6%	
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO		556.6	-402.5	320.0	411.7	498.3	639.8	784.6	967.0	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.9%	2.3%	2.7%	3.1%	
Banco Central		25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Bancos Comerciales		92.7	-564.6	-35.3	23.5	97.0	226.7	360.8	476.0	0.4%	-2.5%	-0.1%	0.1%	0.4%	0.8%	1.2%	1.5%	
Instituciones Financieras		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Bonos fuera del sistema bancario		507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.8%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.4%	1.6%	
Privatización y Vta de Acciones		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Pago Deuda Previsional		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
Otros		-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
DIFFERENCIA SIN FINANCIAR		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	
SALDO DEUDA DEL SPNF		8,781.5	10,127.8	12,070.8	14,388.6	17,384.3	21,230.7	25,947.6	31,761.5	39.7%	44.5%	51.0%	58.1%	66.5%	76.5%	87.8%	100.3%	

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 8
Escenario 3
PROYECCIONES SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (US\$ MILLONES). CALCULOS AL 16 DE JUNIO 2009

TRANSACCIONES	Valores (US\$ Millones)							Porcentajes del PIB								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INGRESOS Y DONACIONES	3.935.8	3.652.6	4.086.2	4.555.6	5.123.8	5.768.7	6.504.3	7.347.2	17.8%	16.0%	17.3%	18.4%	19.6%	20.8%	22.0%	23.2%
Ingresos Corrientes	3.882.8	3.584.9	4.018.5	4.502.7	5.070.9	5.715.8	6.451.4	7.294.3	17.6%	15.7%	17.0%	18.2%	19.4%	20.6%	21.8%	23.0%
Tributarios (brutos)	3.083.6	2.773.3	3.181.2	3.635.3	4.164.8	4.765.1	5.449.5	6.233.4	14.0%	12.2%	13.4%	14.7%	15.9%	17.2%	18.4%	19.7%
No Tributarios	619.4	637.7	663.4	693.6	732.2	776.8	828.1	887.1	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%
Superávit de las Empresas Públicas.	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%
Empresas Financieras Públicas		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ingresos de Capital	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Donaciones	52.9	67.6	67.8	52.9	52.9	52.9	52.9	52.9	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.	4.619.2	4.987.1	5.749.2	6.295.7	7.143.3	8.130.6	9.125.5	10.313.2	20.9%	21.9%	24.3%	25.4%	27.3%	29.3%	30.9%	32.6%
Gastos Corrientes	3.953.1	4.283.0	4.993.0	5.455.7	6.204.1	7.078.8	7.945.0	8.985.4	17.9%	18.8%	21.1%	22.0%	23.7%	25.5%	26.9%	28.4%
Consumo	2.352.8	2.463.2	2.763.2	3.051.1	3.405.0	3.820.5	4.308.7	4.882.7	10.6%	10.8%	11.7%	12.3%	13.0%	13.8%	14.6%	15.4%
Remuneraciones	1.524.6	1.574.8	1.638.3	1.712.8	1.808.3	1.918.4	2.045.1	2.190.7	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%
Bienes y Servicios	823.2	888.4	1.124.9	1.338.3	1.596.7	1.902.2	2.263.6	2.692.0	3.7%	3.9%	4.4%	5.4%	6.1%	6.9%	7.7%	8.5%
Intereses	519.6	755.9	1.041.1	1.331.4	1.674.3	2.093.8	2.405.2	2.754.4	2.3%	3.3%	4.4%	5.4%	6.4%	7.5%	8.1%	8.7%
Transferencias Corrientes	1.085.7	1.063.9	1.188.7	1.073.2	1.124.8	1.051.8	1.231.1	1.348.2	4.9%	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%
Gastos de Capital	661.7	704.1	756.1	840.0	939.2	1.051.8	1.180.4	1.327.8	3.0%	3.1%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%	4.0%	4.2%
Inversión Bruta	582.1	622.1	670.8	750.8	845.0	951.9	1.073.9	1.213.7	2.6%	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%
Transferencias de Capital	79.7	82.0	85.3	89.2	94.2	99.9	106.5	114.1	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Concesión neta de préstamos	-0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-698.1	-974.6	-952.9	-1.133.2	-1.363.0	-1.493.6	-1.691.1	-0.3%	-3.1%	-4.1%	-3.8%	-4.3%	-4.9%	-5.1%	-5.3%
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-578.6	-621.8	-408.7	-345.2	-268.1	-215.9	-211.6	-0.7%	-2.5%	-2.6%	-1.7%	-1.32%	-1.0%	-0.73%	-0.7%
BALANCE GLOBAL S/PENSIONES	-225.2	-957.6	-1.276.5	-1.334.6	-1.595.2	-1.919.2	-2.160.3	-2.429.6	-1.0%	-4.2%	-5.4%	-5.4%	-6.1%	-6.9%	-7.3%	-7.7%
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-683.5	-1.334.5	-1.662.9	-1.740.1	-2.019.5	-2.361.9	-2.621.1	-2.966.0	-3.1%	-5.9%	-7.0%	-7.0%	-7.7%	-8.5%	-8.9%	-9.4%
FINANCIAMIENTO	683.5	1.334.5	1.662.9	1.740.0	2.019.5	2.361.9	2.621.1	2.966.0	3.1%	5.9%	7.0%	7.0%	7.7%	8.5%	8.9%	9.4%
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1.737.1	1.342.9	1.328.3	1.630.9	1.907.3	2.116.7	2.395.2	0.6%	7.6%	5.7%	5.4%	6.2%	6.9%	7.2%	7.6%
Desembolsos de préstamos	426.9	2.042.5	1.716.6	2.243.6	2.084.7	2.438.1	2.705.7	3.061.7	1.9%	9.0%	7.2%	9.1%	8.0%	8.8%	9.2%	9.7%
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-453.8	-530.8	-589.0	-666.5	-1.4%	-1.3%	-1.6%	-3.7%	-1.7%	-1.9%	-2.0%	-2.1%
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	-402.5	320.0	411.7	388.7	454.5	504.4	570.8	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.5%	1.6%	1.7%	1.8%
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	-12.6	41.5	80.7	79.8	0.4%	-2.5%	-0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.3%	0.3%
Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.8%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.4%	1.6%
Privatización y Vta de Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Pago Deuda Previsional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
DIFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDO DEUDA DEL SPNF	8.781.5	10.127.8	11.809.7	13.549.7	15.569.2	17.931.1	20.552.3	23.518.3	39.7%	44.5%	49.9%	54.7%	59.6%	64.6%	69.5%	74.3%

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 9
Escenario 4
PROYECCIONES SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (US\$ MILLONES). CALCULOS AL 16 DE JUNIO 2009

TRANSACCIONES		Valores (US\$ Millones)										Porcentajes del PIB									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015					
INGRESOS Y DONACIONES																					
Ingresos Corrientes	3935.8	3652.6	4145.5	4679.4	5319.8	6046.0	6873.9	7822.3	17.8%	16.0%	17.5%	18.9%	20.3%	21.8%	23.2%	24.7%					
Tributarios (brutos)	3882.8	3584.9	4077.7	4626.6	5267.0	5993.2	6821.0	7769.4	17.6%	15.7%	17.2%	18.7%	20.1%	21.6%	23.1%	24.5%					
No Tributarios	3089.6	2773.3	3240.4	3759.1	4360.9	5042.5	5819.1	6708.5	14.0%	12.2%	13.7%	15.2%	16.7%	18.2%	19.7%	21.2%					
Superávit de las Empresas Públicas.	619.4	637.7	663.4	693.6	732.2	776.8	828.1	887.1	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%	2.8%					
Empresas Financieras Públicas	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	173.9	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%					
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
Donaciones	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
	52.9	67.6	67.8	52.9	52.9	52.9	52.9	52.9	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%					
GASTOS Y CONCESION NETA DE PTMOS.																					
Gastos Corrientes	4619.2	4987.1	5746.2	6281.9	7106.9	8054.5	8996.1	10110.3	20.9%	21.9%	24.3%	25.4%	27.2%	29.0%	30.4%	31.9%					
Consumo	3958.1	4283.0	4990.1	5441.9	6167.8	7002.6	7815.6	8782.4	17.9%	18.8%	21.1%	22.0%	23.6%	25.2%	26.4%	27.7%					
Remuneraciones	2352.8	2463.2	2763.2	3051.1	3405.0	3820.5	4308.7	4882.7	10.6%	10.8%	11.7%	12.3%	13.0%	13.8%	14.6%	15.4%					
Bienes y Servicios	1529.6	1574.8	1638.3	1712.8	1808.3	1918.4	2045.1	2190.7	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%	6.9%					
Intereses	823.2	888.4	1124.9	1338.3	1596.7	1902.2	2263.6	2692.0	3.7%	3.9%	4.7%	5.4%	6.1%	6.9%	7.7%	8.5%					
Transferencias Corrientes	519.5	755.9	1038.2	1317.6	1638.0	2017.7	2275.8	2551.5	2.3%	3.3%	4.4%	5.3%	6.3%	7.3%	8.1%	8.1%					
Gastos de Capital	1085.7	1063.9	1188.7	1073.2	1124.8	1164.5	1231.1	1348.2	4.9%	4.7%	5.0%	4.3%	4.3%	4.2%	4.2%	4.3%					
Inversión Bruta	661.7	704.1	756.1	840.0	939.2	1051.8	1180.4	1327.8	3.0%	3.1%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%	4.0%	4.2%					
Transferencias de Capital	582.1	622.1	670.8	750.8	845.0	951.9	1073.9	1213.7	2.6%	2.7%	2.8%	3.0%	3.2%	3.4%	3.6%	3.8%					
Concesión neta de préstamos	79.7	82.0	85.3	89.2	94.2	99.9	106.5	114.1	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%					
	-0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
AHORRO CORRIENTE	-75.3	-698.1	-912.4	-815.4	-900.8	-1,009.5	-994.6	-1,013.0	-0.3%	-3.1%	-3.9%	-3.3%	-3.4%	-3.6%	-3.4%	-3.2%					
BALANCE PRIMARIO	-163.8	-578.6	-562.6	-284.9	-149.1	9.2	153.7	263.5	-0.7%	-2.5%	-2.4%	-1.2%	-0.57%	0.0%	0.52%	0.8%					
BALANCE GLOBAL S/PENSIONES	-225.2	-957.6	-1,214.4	-1,197.0	-1,362.8	-1,565.7	-1,661.3	-1,751.6	-1.0%	-4.2%	-5.1%	-4.8%	-5.2%	-5.6%	-5.6%	-5.5%					
BALANCE GLOBAL C/PENSIONES	-683.5	-1,334.5	-1,600.8	-1,602.5	-1,787.1	-2,008.4	-2,122.1	-2,288.0	-3.1%	-5.9%	-6.8%	-6.5%	-6.8%	-7.2%	-7.2%	-7.2%					
FINANCIAMIENTO	683.5	1,334.5	1,600.7	1,602.5	1,787.1	2,008.4	2,122.1	2,288.0	3.1%	5.9%	6.8%	6.5%	6.8%	7.2%	7.2%	7.2%					
FINANCIAMIENTO EXTERNO NETO	126.8	1,737.1	1,280.7	1,190.8	1,429.8	1,606.9	1,697.9	1,830.5	0.6%	7.6%	5.4%	4.8%	5.5%	5.8%	5.7%	5.8%					
Desembolsos de préstamos	426.9	2,042.5	1,654.4	2,106.1	1,847.0	2,075.8	2,193.3	2,364.7	1.9%	9.0%	7.0%	8.5%	7.1%	7.5%	7.4%	7.5%					
Amortizaciones de préstamos	-300.0	-305.4	-373.7	-915.3	-417.2	-468.9	-495.4	-534.1	-1.4%	-1.3%	-1.6%	-3.7%	-1.6%	-1.7%	-1.7%	-1.7%					
FINANCIAMIENTO INTERNO NETO	556.6	-402.5	320.0	411.7	357.3	401.5	424.3	457.4	2.5%	-1.8%	1.4%	1.7%	1.4%	1.4%	1.4%	1.4%					
Banco Central	25.9	-11.8	-18.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
Bancos Comerciales	92.7	-564.6	-35.3	23.5	-44.0	-11.5	0.5	-33.6	0.4%	-2.5%	-0.1%	0.1%	-0.2%	0.0%	0.0%	-0.1%					
Instituciones Financieras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
Bonos fuera del sistema bancario	507.5	185.8	374.2	388.2	401.2	413.1	423.8	491.0	2.3%	0.8%	1.6%	1.6%	1.5%	1.5%	1.4%	1.6%					
Privatización y Venta de Acciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
Pago Deuda Previsional	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
Otros	-69.5	-11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3%	-0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%					
DIFFERENCIA SIN FINANCIAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-					
SALDO DEUDA DEL SPNF	8,781.5	10,127.8	11,747.5	13,350.0	15,137.1	17,145.5	19,267.7	21,555.7	39.7%	44.5%	49.6%	53.9%	57.9%	61.8%	65.2%	68.1%					

Fuente: cálculos propios con base a datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Anexo 10

Revisión de literatura relacionada al gasto y endeudamiento público

Estudio	Autor, país, año	Objetivo de la Investigación	Período	Metodología	Resultados Principal
Eficiencia del Gasto Público en América Latina	SOPLA – Konrad Adenauer Stiftung. 2008.	Una evaluación del impacto del gasto público en 13 países de América Latina	Varios años	En el análisis se desglosa el gasto público en tres funciones que realiza el Estado: como empresario, proveedor de servicios públicos y satisfaciendo de necesidades básicas	El Estudio presenta una serie de indicadores de desempeño del gasto público para cada caso. Estos indicadores sirven de base para medir la eficiencia del gasto.
El papel del Estado y la calidad del sector público	FMI, Vito Tanzi, Marzo de 2000	Una reflexión en base a la teoría económica sobre el papel de Estado	No aplica	Revisión de la literatura y análisis comprensivo sobre el rol del Estado	La importancia de las normas y las instituciones provenientes del sector público en el proceso de desarrollo económico.
¿Por qué Evaluar el Gasto Público? Experiencias internacionales y el caso colombiano	DNP, BRC, BM, BID. Colombia. 2004.	Reflexionar en torno a los avances en la gestión del gasto público durante los últimos 10 años en Colombia.	1994-2004	Análisis de impacto del gasto público, mediante una serie criterios técnicos e indicadores	En los últimos años han surgido cambios considerables en la gestión del gasto público, principalmente a la información y la institucionalización del mismo.
Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política	Revista de la CEPAL No. 93, Diciembre 2007; Benedict Clements, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven	En el artículo se examinan las tendencias del gasto público en América Latina. Se analizan aspectos clave de política, como la naturaleza cíclica del gasto, inversión pública, empleo público y gasto social.	1990-2006	Análisis empírico de la evolución del gasto público utilizando el análisis econométrico	En el documento se concluye que el gasto primario como porcentaje del PIB ha aumentado en los últimos 10 años, impulsado por el alza del gasto corriente, sobre todo el social. Se considera su vez que se puede mejorar considerablemente la eficiencia del gasto
El Gasto Público	Boletín Presupuestario del Ministerio de Hacienda de El Salvador, Enero-Marzo 2000, Elaboración por el doctor Roberto Rivera Campos.	Análisis en la evolución y composición del gasto público de El Salvador.	1989-2004	Análisis empírico mediante serie estadísticas, econometría y correlación simple de variables.	El ajuste fiscal vía contracción del gasto durante los noventa provocó una reducción de la eficiencia en el gasto público. El gasto social, por su parte, muestra ciertos avances, especialmente en el correspondiente al ámbito educativo.
La Eficacia de la política fiscal para estimular la actividad económica: Revisión de la Literatura.	FMI, Richard Hemming, Michael Kell y Selma Mahfouz. 2002.	Se examina la literatura teórica y empírica de la eficacia de la política fiscal. Se centra la atención en el volumen de los multiplicadores fiscales y sobre la posibilidad de que estos puedan tomarse negativos	Varios años.	Es un contrastación entre lo expresado en la literatura y los análisis empíricos de los últimos años en los países desarrollados y en vía de desarrollo.	Se concluye que los multiplicadores fiscales son abrumadoramente positivos pero reducidos. Sin embargo, existen ciertos indicios de multiplicadores fiscales negativos. En síntesis, no existe una correlación fuerte y clara aumento del gasto público y crecimiento económico.
Manual del Gasto Público	FMI, compilación de texto realizada por Ke-young Chu y Richard Hemming, Washington, 1991	Elaboración de una serie de recomendaciones en base al resultados de las políticas de ajuste del gasto público implementadas en los países en vías de desarrollo	Años en los cuales acaeció el proceso de estabilización monetaria y ajuste estructural en países en vías de desarrollo	Fundamentalmente, análisis macroeconómico del efecto del gasto público sobre la producción, la inflación, el sector externo, entre otros.	Consideraciones normativas a tomarse en cuenta para la administración más adecuada del gasto público.

Estudio	Autor, país, año	Objetivo de la Investigación	Período	Metodología	Resultados Principal
La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina.	Bulacio, José Marcos. Universidad Nacional de Tucumán.	Este trabajo analiza la evolución del gasto público en Argentina en el período 1960-1999. Busca indagar sobre las causas del pronunciado crecimiento del gasto público observado en las últimas cuatro décadas.	1960-1999.	El enfoque aplicado para el trabajo econométrico toma en cuenta las propiedades de las series de tiempo acorde con el enfoque de cointegración. La metodología usada permite definir una función que produzca residuos que sean estacionarios.	Las elasticidades obtenidas ayudan a comprender la dinámica del gasto público en Argentina.
Macroeconomía del Desarrollo.	Pierre-Richard Agénor y Peter J. Montiel. 2000.	Ofrece un panorama del curso de la política macroeconómica de los países en desarrollo desde el punto de vista exclusivo de la economía.	Años de reformas económicas en los países en vías de desarrollo.	Los autores realizan una revisión de las principales contribuciones a la macroeconomía de los países en crecimiento durante las últimas dos décadas. Su enfoque va a los fundamentos analíticos de la formulación de la política macroeconómica. El examen recorre temas esenciales como la estructura de mercado, funciones de comportamiento, dirección de tarifas de cambio, estabilización, reformas estructurales y crecimiento. En cada caso los autores discuten los aspectos teóricos implicados y proveen un detallado panorama de la comprobación empírica.	La evaluación de la comprobación empírica de la política macroeconómica en los países en crecimiento es sustancialmente diferente de la misma política en los países desarrollados, pues las estructuras económicas de los primeros difieren cualitativa y cuantitativamente de los segundos.
Programación financiera. Métodos y aplicación al caso de Colombia, Capítulo 3 (Washington: Fondo Monetario Internacional).	Enzo Croce, Mercedes Da Costa y Hugo Juan-Ramón, FMI, 2002	Evaluación de la situación fiscal de Colombia	Varios años	Se evalúa la sostenibilidad fiscal en base a la metodología de Olivier Blanchard.	Muestra las herramientas básicas para analizar la política fiscal de un país.
La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?	ASIP, Revista Internacional del Presupuesto Público, Marzo-Abril de 2008, No. 66, Elaborado por Marcos Pedro Makón.	Exponer los cambios administrativos profundos que supone implementar un sistema de gestión pública por resultados	No aplica	Revisión literaria y cúmulo de información en base a experiencia en la aplicación de la gestión por resultados	Consideraciones normativas sobre el uso más adecuado del gasto público en base a una gestión por resultados.
Estadísticas de la deuda externa: Guía para compiladores y usuarios	FMI junio de 2003	Viabilidad de la deuda: Escenarios a mediano plazo y coeficientes de endeudamiento. Instrumentos de análisis de la viabilidad, como los escenarios a mediano plazo, y la importancia de los indicadores de deuda para identificar problemas de solvencia y liquidez.		Una revisión de coeficientes e indicadores de endeudamiento, solvencia, liquidez, a mediano y largo plazo.	Contar con indicadores claves para el análisis de la deuda externa.

Estudio	Autor, país, año	Objetivo de la Investigación	Período	Metodología	Resultados Principal
La Política Fiscal como herramienta de ajuste cíclico en El Salvador".	El Salvador. BCR. Julieta Fuentes, Senior Marlene Tobar Silva, Especialista	examinar la evolución de la política fiscal en El Salvador durante el período comprendido entre 1980-2003	1980-2003	<p>En el capítulo I se exponen algunos elementos teóricos relativos al papel estabilizador de la política fiscal. En el siguiente se estima el tamaño de los estabilizadores fiscales automáticos medido por el componente cíclico del saldo fiscal y el balance cíclicamente ajustado. En el capítulo III, se hace uso de las estimaciones anteriores y se evalúa si la política fiscal en El Salvador 1980-2003 ha jugado un papel contra cíclico contribuyendo potencialmente a reducir la amplitud del ciclo económico.</p> <p>En el Capítulo IV se presentan algunas consideraciones para la elaboración de una estrategia fiscal de mediano plazo y finalmente se resumen los principales resultados derivados del estudio.</p>	Los resultados del estudio sugieren que la política fiscal ha operado en la dirección correcta siendo potencialmente beneficiosa para la estabilización del producto.
La sostenibilidad de la deuda externa en economías emergentes *	Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 167- (4/2003): 157-183 © 2003, Instituto de Estudios Fiscales JORGE BLÁZQUEZ-LIDOY LUCIANA TAFT Servicio de Estudios BBVA	En este trabajo se desarrolla un indicador de sostenibilidad de la deuda externa y se aplica a un conjunto amplio de países emergentes.		En este trabajo se desarrolla un modelo teórico sobre la capacidad de pago de un país. En particular, el modelo trata de obtener los determinantes que garantizan la sostenibilidad de la deuda externa. Se considera que la deuda externa es sostenible cuando no es explosiva	Los resultados del modelo teórico indican que el tipo de cambio real juega un papel fundamental para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Cuando se aplica el modelo a las economías emergentes se distinguen tres tipos de países: los que no tienen problemas de sostenibilidad. Los países que presentan problemas potenciales de sostenibilidad, pero que pueden ser solventados con un ajuste del tipo de cambio real. Y finalmente, países cuya deuda es insostenible.
La Oportunidad de un país Diferente Cap. 5. La sostenibilidad fiscal y el manejo de la deuda pública	Perú, Vicente Fretes-Cibils, Conrado García Corado y Antonio Velandia Rubiano	Un diagnóstico de la deuda en el Perú y recomendaciones en materia de sostenibilidad, gestión y mercado de la Deuda.	1995-2005	<p>El estudio se basa en la metodología utilizada por Burnside (2005), con ella se intentan relacionar los factores que determinan la Deuda en el Perú. Tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Efecto Crecimiento. - Efecto Inflación. - Efecto Revaluación. - Privatización. 	<p>En términos de sostenibilidad para el caso de Perú el estudio recomienda que para reducir el nivel de endeudamiento se debe generar un superávit primario de forma continua. En términos de Gestión de la deuda, el Estudio recomienda que es necesario elaborar una estrategia que disminuya el riesgo de moneda extranjera en la cartera de deuda para ellos es necesario tres aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formalizar en mayor medida el procesos de adopción de decisiones - Reforzar la capacidad para analizar estrategias de endeudamiento alternativas. - Consolidar la capacidad de ejecución, registro y contabilidad de la unidad encargada de la gestión de la deuda.

Estudio	Autor, país, año	Objetivo de la Investigación	Período	Metodología	Resultados Principal
Retos de la Política Fiscal en América Central	CEPAL, ICEFI, 2006	Hacer un análisis de la política tributaria y el gasto Público en Centroamérica.	1990-2003	Revisión de los principales indicadores fiscales en materia de Ingresos y Gastos para Centroamérica.	El documento presenta algunas reflexiones sobre cuáles son los retos a futuro de la política fiscal en el Istmo Centroamericano.
La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central	ICEFI, 2007	Hacer un diagnóstico de los principales problemas que tienen los diferentes aspectos de la política fiscal en la región centroamericana.	Varios años	El documento plantea en primer lugar cuales con los avances y tareas pendientes de la política fiscal en materia de presupuesto, gasto público y política tributaria en Istmo,	Contar con una fotografía de cómo se encuentra el Istmo centroamericano en materia de política Fiscal y contar cuales son los grandes desafíos que se tienen para impulsar una estrategia de reformas fiscales (presupuesto, gasto e ingresos) en América Central.
La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos	Fundación CAATEC Costa Rica, Thelmo Vargas, Oswald Cespedes. 2005	Hacer un análisis de la sostenibilidad de la Deuda Pública.	1991-2003	El Estudio hace una revisión literaria exhaustiva de los autores que han elaborado y desarrollado metodologías de cómo medir la sostenibilidad de la Deuda Pública. El método que los autores utilizan es el Límite Natural de la Deuda (LND). El análisis se elabora por separado para cada país de Centroamérica.	El documento tiene como hallazgo principal que todos los países de Centroamérica a excepción de Guatemala se encuentran en proceso de insostenibilidad de la deuda, es decir que si no ha sobrepasado su umbral máximo de endeudamiento, están muy cerca de alcanzarlo – Esto es el caso particular de El Salvador–.
La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano	CEPAL México, 2006	El Documento examina la sostenibilidad de la deuda pública externa en Centroamérica, utilizando distintas metodologías, identificando la carácter pro o anti cíclico de la política fiscal	1990-2004	La metodología aplicada es Mendoza y Oviedo (2004).	Se concluye que los países centroamericanos, en particular Guatemala y Costa Rica, no presentarían problema de sostenibilidad de la deuda pública externa, pese a la fragilidad aguda - dicen los autores- de algunos países ante eventuales choques en sus ingresos fiscales.
Seguridad Fiscal en El Salvador. Medidas para fortalecer la tributación.	FUNDE, 2008	El estudio presenta un diagnóstico de las finanzas públicas en El Salvador, desde el punto de vista de los ingresos. Además, hace un ejercicio de sostenibilidad de la deuda.	1990-2007	El Estudio muestra todos los indicadores fiscales, del lado de los ingresos y a partir de ahí elabora diferentes escenarios de sostenibilidad de la deuda a partir de mantener un déficit primario no mayor a 0.33.	El documento hace una serie de recomendaciones de reforma tributarias para generar mayores ingresos públicos y evitar un proceso de insostenibilidad en el mediano plazo.
Manual de Estadística de Finanzas Públicas	FMI, 2001	El Documento es una compilación de indicadores y estadísticas fiscales, es parte de un esfuerzo a escala mundial para mejorar la contabilidad pública y la transparencia en las operaciones.			Contar con las herramientas necesarias para analizar la política fiscal a nivel mundial.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, Centroamérica
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página Web: www.funde.org